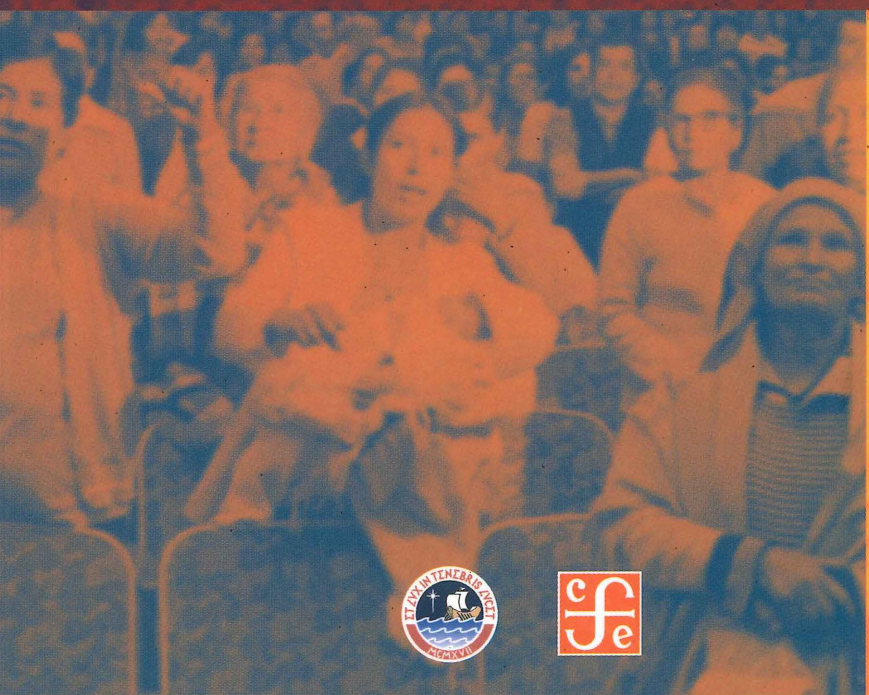
SOCIOLOGÍA

SOCIEDAD CIVIL, ESFERA PÚBLICA Y DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ANDES Y CONO SUR

Aldo Panfichi
(coordinador)



Sección de Obras de Sociología

Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: ANDES Y CONO SUR

Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: ANDES Y CONO SUR

ALDO PANFICHI
(coordinador)

Diana Tussie / Nora Rabotnikof / Maria Pía Riggirozzi / Enrique Peruzzotti / Héctor Palomino / Roberto Saba / María del Carmen Feijoo / Gonzalo de la Maza / Vicente Espinoza / Marcel Claude / Marcela Ríos Tobar / Mauricio Romero / Cristina Rojas / María Emma Wills / Farid Kahatt / Hanny Cueva Beteta / Armando Millán Falconi / Joanna Drzewieniecki / Antonio Zapata Velasco / Maruja Barrig / Paula Muñoz / Laura Zambrano

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición, 2002

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra
—incluido el diseño tipográfico y de portada—,
sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico,
sin el consentimiento por escrito del editor.

Comentarios y sugerencias: editor@fce.com.mx
Conozca nuestro catálogo: www.fce.com.mx

D. R. © 2002, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú
Plaza Francia 1164, Lima 1, Perú

D. R. © 2002, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-6762-X

Impreso en México

PRESENTACIÓN

Esta colección de libros presenta los resultados de un programa de investigación de largo alcance, llevado a cabo simultáneamente en seis países de América Latina, cuyo objetivo ha sido analizar las complejas relaciones entre sociedad civil y Estado, teniendo como ejes el estudio de los espacios, las formas y las mediaciones de esas relaciones, y el análisis de las contribuciones a la gobernabilidad democrática que han propiciado estos encuentros.

Hace ya más de una década que los conceptos de sociedad civil, espacio público, participación ciudadana y gobernabilidad democrática constituyen referentes normativos y analíticos para el estudio y la crítica de los procesos de democratización de la vida pública en América Latina. Con diferentes grados de asimilación en el discurso académico, y en medio de una inevitable polisemia, el uso de estas categorías refleja la emergencia de un imaginario colectivo, tanto entre actores sociales como entre académicos, que sitúa el horizonte de la democracia más allá de elecciones libres y legales. Se trata de un proceso que es consecuencia tanto del aprendizaje colectivo de la sociedad civil acerca de los límites de las democracias formales que surgieron de las transiciones a la democracia en el Cono Sur (elitistas e incontrolables por la ciudadanía), como del reconocimiento de la capacidad protagónica que adquirieron diversos movimientos sociales tanto en los periodos de transición como en los de consolidación de la democracia. Así, atestiguamos la emergencia difusa y desigual, pero generalizada, de una aspiración social a una democracia más inclusiva y menos excluyente, más vigilada y controlada por los ciudadanos y menos elitista, más responsable frente a la sociedad y menos monopolizada por las propias élites políticas.

En este contexto, en 1999 surgió un ambicioso proyecto comparativo internacional, auspiciado por la Fundación Ford y coordinado por el Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, que precisamente pretendía estudiar la naturaleza de la participación de la sociedad civil en los procesos de construcción de la democracia. El proyecto se intitula Civil Society and Governance y ha sido desarrollado en 22 países de cuatro continentes. Los conceptos fundamentales adoptados por el proyecto reflejan, por una parte, una preocupación generalizada por la calidad democrática de los gobiernos y por la capacidad de la sociedad

civil para contribuir a su mejor desempeño y a su apertura a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, y por otra, la terminología dominante a finales de los años noventa en los organismos internacionales de desarrollo.

Hacia fines de los años setenta, las agencias internacionales de desarrollo reconocieron que la superación de los problemas de la pobreza y el éxito de los proyectos de desarrollo dependían no sólo de la eficacia de los gobiernos y de la calidad de la planificación, sino también de la participación de la sociedad. Una vez entendido que la intervención de la sociedad debía teorizarse, se recurrió a la noción de sociedad civil para definir mejor a los hipotéticos agentes sociales portadores de las virtudes cívicas de que los Estados carecían. Ciertamente, el concepto de sociedad civil tiene su propia trayectoria histórica, mucho más compleja que la de su uso por las agencias internacionales. Sin embargo, este rescate conceptual en la esfera pública internacional reflejaba una preocupación práctica por los límites de la modernizacion inducida desde arriba por los gobiemos.

Este proceso de búsqueda de respuestas a la contumaz persistencia del autoritarismo y del atraso ha tenido un avance a través de la incorporación del concepto de *governance,* que en español carece de traducción aceptada (se usa indistintamente "buen gobierno" y "gobernabilidad democrática"). Esta noción alude al principio normativo de que hay instituciones y métodos que promueven el ejercicio legal, transparente y participativo del gobierno. Esta nueva aproximación ayudó a las organizaciones internacionales de desarrollo a ver en el gobierno uno de los ejes del desarrollo, al lado de la sociedad civil, de manera que sólo de su interacción podrían surgir políticas públicas eficaces.

Es evidente que hoy ambos conceptos, el de sociedad civil y el de *governance* (al que nos referiremos en adelante como gobernabilidad democrática), carecen de capacidades heurísticas relevantes. No definen objetos de estudio claramente aprehensibles, no es posible manejarlos de manera inequívoca y padecen una abrumadora polisemia. Sin embargo, definen un amplio campo de discusión, aluden a actores y procesos sociales y políticos de la mayor trascendencia pública y teórica, y son los referentes simbólicos de los debates contemporáneos sobre democratización. Aceptando el riesgo que implicaba su uso, el proyecto general los adoptó como ejes conceptuales.

En este tenor, se acordó que el centro de la investigación sería la articulación entre sociedad civil y Estado y sus efectos sobre el desempeño de los gobiernos desde el punto de vista de la construcción de una gobernabilidad democrática. Se trataba de descubrir cómo los actores socia-

les en su interacción con las distintas instancias de gobierno desarrollan mecanismos y prácticas que les permiten intervenir en la definición, ejecución y monitoreo de las políticas públicas, creando así espacios que favorecen el debate colectivo y formas de contrapoder civil respecto del poder del Estado. Se asumía que la investigación empírica de diversos encuentros entre sociedad civil y gobierno permitiría ubicar instituciones, métodos y prácticas que favorecen esta intervención ciudadana en el ejercicio del gobierno. Además, los coordinadores de la investigación en América Latina considerábamos que teníamos una oportunidad para poner a prueba el instrumental teórico sobre la sociedad civil producido dentro y fuera de nuestros países, evaluando sus alcances y limitaciones, así como su adecuación a nuestra realidad, con el objetivo de formular una agenda teórica que contribuya en el futuro —desde América Latina— a la reflexión internacional acerca de la sociedad civil y su función en la construcción democrática.

Partiendo de esas premisas, cada uno de los responsables nacionales de este proyecto puso un énfasis diferente en sus investigaciones, adaptándose a la composición, historia y agendas específicas de sus respectivas sociedades civiles. Lejos de que esta decisión resultara en un desfase de la investigación o en una imposibilidad comparativa, en la práctica se logró una visión novedosa y complementaria de una problemática compleja y diversa, que difiere enormemente de país a país. Considerada en su conjunto, esta colección brinda una panorámica original y amplia de los alcances y limitaciones de la sociedad civil latinoamericana contemporánea en su lucha por la democratización de la vida pública.

En el caso del libro sobre los Andes y el Cono Sur, que incluye a Colombia, Perú, Chile y Argentina, se tomaron dos ejes transversales de análisis. Por un lado se analizaron los efectos sociales del ajuste neoliberal y la reacción de los actores centrales de la sociedad civil en la fase de desarrollo (a saber: sindicatos, organizaciones patronales y de pobladores), a la doble agresión del mercado y del Estado. Asimismo, se estudiaron las causas de la pérdida de centralidad de los actores clasistas en la última década y la naturaleza de sus nuevos y limitados espacios de acción. Por otra parte, se abordó el análisis de los actores sociales emergentes en la sociedad civil, entre los que pueden citarse movimientos feministas, grupos ecologistas, redes de organizaciones no gubernamentales, asociaciones filantrópicas y movimientos populares contra la violencia, el hambre y la inexistencia de derechos sociales. Se logró así un extenso mapeo de las sociedades civiles en los países del área. Además, al estudiar las relaciones de estos actores con sus respectivos gobiernos, se descubrieron las enormes variaciones de formas estatales y de regíme-

nes políticos que caracterizan a cada una de esas naciones. El paisaje político que aparece ante nuestros ojos va desde un Estado débil en vías de fragmentación (Colombia) hasta un Estado fuerte e institucionalizado, pero no librado aún de remanentes autoritarios (Chile), pasando por una democracia consolidada pero poco institucionalizada y sumamente elitista (Argentina), y un gobierno autoritario, personalista y carente de institucionalización (Perú). La interrelación experimentada entre estas complejas sociedades civiles y estos diversos regímenes políticos es extraordinariamente multifacética.

En el caso del libro acerca de Brasil, el énfasis se ha puesto en la construcción de espacios públicos novedosos, que constituyen el resultado de iniciativas civiles impulsadas por movimientos sociales y organizaciones populares, recibidas con mayor o menor entusiasmo por las instancias de los gobiernos municipales, estatales y federal. Los proyectos políticos defendidos por distintos actores de la sociedad civil y de los gobiernos fueron acentuados, por un lado, en la búsqueda de un procedimiento analítico capaz de criticar el reduccionismo que tiende a homogeneizar a esos dos conjuntos, y por otro, para iluminar las complejas relaciones entre ellos, sin limitarse a enunciar sus características estructurales. El análisis de los proyectos políticos defendidos por los actores de la sociedad civil (que incluye sus distintas concepciones acerca del carácter de la participación de la sociedad civil y sobre la democracia misma) aporta una dimensión poco tratada en América Latina, donde hasta ahora ha sido dominante la idea de que los intereses materiales y políticos inmediatos determinan tanto la lógica de la acción colectiva como la del poder político. Al observar los procesos políticos y culturales que concretan en programas y proyectos las aspiraciones democráticas de los actores civiles, los estudios de caso sobre Brasil abren una vía de investigación poco transitada hasta ahora. En ellos se examinan distintos tipos de relaciones entre los sectores del Estado y de la sociedad civil cuando se buscan nuevas formas de participación y de afirmación de la ciudadanía en la vida pública, ya sea en la formulación de políticas públicas o en el monitoreo y control social de las actividades de los gobiernos. Se logra así una amplia visión de la diversidad de la sociedad civil brasileña, de sus principales logros en la lucha por la democratización de la vida pública y, principalmente, de los obstáculos que enfrenta en su desarrollo.

En el libro sobre México se ha emprendido una doble tarea: por una parte se analiza la heterogeneidad y pluralidad de la sociedad civil mexicana en contraste con la imagen, en gran medida de los años noventa, de un ente homogéneo compuesto básicamente por organizaciones no gu-

bernamentales. Por otra parte, se estudian los alcances y limitaciones de los actores de la sociedad civil en su lucha por construir, ampliar y dar contenido a nuevos espacios públicos, así como la complejidad de los procesos de aprendizaje colectivo llevados acabo. Se consideran también los proyectos de algunos gobiernos locales para desarrollar los ámbitos de participación ciudadana en el contexto de una transición democrática inconclusa. Se presentan estudios de caso de actores sociales poco atendidos por la academia y un tanto olvidados por la opinión pública (grupos civiles conservadores, organizaciones campesinas, movimientos populares basados en identidades tradicionales), una visión crítica de los movimientos sociales prodemocráticos y un análisis de los proyectos e iniciativas del primer gobierno de izquierda en la ciudad de México.

El volumen acerca de México aporta un examen original, concienzudo y detallado de las múltiples dimensiones incluidas en los encuentros entre actores de la sociedad civil y los distintos niveles de gobierno. Queda demostrado que la cooperación entre ellos está mediada por intereses políticos y materiales, por la ausencia de instituciones y leyes apropiadas, por el carácter episódico y conflictivo de los encuentros, por los desniveles de disposición y acceso a recursos materiales, simbólicos y de conocimiento; en suma, por la enorme desigualdad de poder de los participantes. La voluntad de cooperación no puede ignorar la dura realidad de estos obstáculos, que deben ser reconocidos y atacados si se quiere imaginar formas e instituciones eficaces de participación ciudadana y nuevos métodos de gobernabilidad democrática.

Por lo anterior, esta colección debe verse como un solo producto. Los libros se complementan unos a otros no por que estudien los mismos procesos y actores en cada país (que no es el caso), sino porque observan desde diferentes perspectivas los componentes de las sociedades civiles reales y proyectos estatales igualmente distintos por sus alcances, ambiciones y grado de institucionalización. Estos libros plantean múltiples y novedosas preguntas y aportan conocimientos que ponen sobre la mesa perspectivas de análisis diferentes a las ya conocidas. Los tres libros se completan al aportar visiones contrastantes sobre objetos de estudio diversos a partir de una matriz común de conceptos y objetivos.

Nuestra mirada no es complaciente sino crítica, y no sólo respecto de los gobiernos, sino de la propia sociedad civil. Creemos que hay mucho que avanzar en términos de una visión más crítica de los actores sociales y de profundización analítica y rigor teórico en el mundo académico. Sin embargo, estamos conscientes de nuestras limitaciones. Nuestro marco conceptual aún es débil y no hemos alcanzado a desarrollar un

análisis comparativo sistemático que abarque a todos los países aquí estudiados. En esa tarea estamos ahora empeñados.

Agradecemos a la Fundación Ford el apoyo y la confianza que nos ha brindado en el desarrollo de este proyecto, particularmente a Kimberly Keith Brown, Elizabeth Leeds y Augusto Varas, los oficiales de programa a cargo del seguimiento de este trabajo. Igualmente damos las gracias a nuestros colegas que con sus críticas y sugerencias ayudaron a mejorar nuestra labor. Nuestra sincera gratitud, en el caso de México, por sus acertados comentarios y sugerencias a: Jorge Alonso, Guillermo de la Peña, Gabriel Torres y Rossana Reguillo, en Guadalajara; y a José González, Ernesto Isunza, Luisa Pare, Efraín Quiñónez y David Skerritt, en Jalapa. Asimismo, apreciamos el entusiasmo de Sergio García García y de Araceli Contreras. En Brasil, agradecemos a Pedro Pontual (Ação Educativa), Sonia E. Álvarez (University of California, Santa Cruz), Sergio Baierle (CIDADE, Porto Alegre), Rachel Meneguello (UNICAMP) y Zander Navarro (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), así como a Peter Houtzager y John Humphrey (IDS-University of Sussex). En los Andes y Cono Sur, manifestamos nuestra gratitud a Phil Oxhorn (McGill University), y a Cynthia Sanborn, Eloy Neyra, Cecilia Blondet, Doris Mesones, y el rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú, doctor Salomón Lerner Febres. Por supuesto, la responsabilidad de nuestros desaciertos es sólo nuestra.

Finalmente, agradecemos al Instituto de Filosofia e Ciencias Humanas de la Universidade de Campinas, Sao Paulo, Brasil; al Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana, Jalapa, México; y al Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, que albergaron al proyecto y proporcionaron el apoyo institucional necesario.

SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA EN LOS ANDES Y EL CONO SUR A INICIOS DEL SIGLO XXI

ALDO PANFICHI
(con la asistencia de PAULA MUÑOZ)

INTRODUCCIÓN

La sociedad civil en América Latina, entendida como una esfera social autónoma del Estado y el mercado, en la que asociaciones civiles y movimientos sociales luchan por defender y extender la vigencia de sus derechos y profundizar la democracia, es una construcción social relativamente nueva. Los pocos estudios sobre la región, al igual que los trabajos pioneros acerca de las luchas civiles contra el socialismo estatal de los países de Europa del Este, muestran que la sociedad surge con mucha mayor nitidez en las últimas décadas, en oposición a proyectos políticos autoritarios y en un contexto de luchas civiles por la democracia. Pareciera que las experiencias recientes de resistencia civil contra distintas formas de autoritarismo son la clave que ha permitido el resurgimiento de este concepto, de larga tradición liberal en el pensamiento político de Occidente, y su transformación en parte central de los debates sobre el futuro de la democracia contemporánea.

No obstante, algunos sociólogos que trabajan con una perspectiva histórica de larga duración tienen una visión diferente (Forment, 2001; Peruzzoti, 2000; Avritzer, 1999; Sabato, 1998). Ellos señalan que las bases para el establecimiento de la sociedad civil en América Latina se remontan a las primeras décadas del siglo XIX, cuando se desarrollan las luchas de independencia y se establecen los primeros Estados democrático-republicanos. Habría sido en ese contexto donde surgieron nuevas formas de sociabilidad política y asociaciones civiles, como clubes, ligas patrióticas, sociedades, logias y tertulias, que desarrollaron formas horizontales de solidaridad, cooperación, deliberación, y reconocimientos mutuos como ciudadanos, pero que lamentablemente coexistieron con instituciones políticas verticales, excluyentes y antidemocráticas. En otras palabras, habría existido en América Latina una democracia temprana, caracterizada por una gran distancia entre las prácticas civiles

horizontales y las estructuras institucionales que organizaban de manera estamental el orden socioeconómico y político. Ésta era, además, una democracia limitada que alcanzaba a pocas personas, la mayoría urbanas y educadas, y que no ofrecía igualdad ciudadana a todos los grupos étnicos subalternos (Forment, 2001). Según este razonamiento, el análisis de la sociedad civil de nuestros países debería explicar cómo los actores civiles intentan hoy, con dificultad, recuperar esta peculiar tradición democrática presente en las etapas formativas de nuestras repúblicas, así como desterrar las viejas prácticas excluyentes y antidemocráticas incluso dentro de las organizaciones civiles.

Siendo cierto que los orígenes de la sociedad civil pudieran estar enraizados en el siglo XIX, no lo es menos que los valores del liberalismo político y la democracia han sido cuestionados por la derecha y la izquierda latinoamericana durante la mayor parte de nuestra historia republicana. Por ello, la naturaleza, composición y capacidad actual de la sociedad civil de llevar adelante una agenda democratizadora influyen sobremanera en el desarrollo histórico reciente de nuestras sociedades, en particular con el efecto combinado de experiencias autoritarias militares y civiles, transiciones inacabadas de democratización política y reformas económicas neoliberales. La sociedad civil emerge de estas duras experiencias con un perfil propio, nuevos actores sociales, con un grado de autonomía respecto del Estado y el mercado que no era posible percibir con anterioridad, y con una agenda política de mayor democratización. Sin embargo, no debemos idealizarla; en ella están presentes también relaciones sociales y políticas desiguales, excluyentes y no democráticas (Álvarez, Dagnino y Escobar, 1998). Además, la sociedad civil puede ser heterogénea y fragmentada, tornándose difícil la tarea de agregar intereses comunes. Igualmente, puede tener un carácter contradictorio: mientras algunas organizaciones cívicas buscan perpetuar las injusticias, otras tratan por todos los medios de reducirlas. Además, algunas organizaciones promueven el individualismo en lugar del interés común, e incluso debilitan la democracia en vez de fortalecerla. En otras palabras, la sociedad civil es una realidad compleja, heterogénea, compuesta por actores, prácticas e instituciones con intereses divergentes, algunas con intereses democratizadores y otras claramente conservadoras.

Si bien no es posible equiparar a la sociedad civil con la estructura económica, es importante recordar —como lo hace Oxhorn— que esta última condiciona el potencial de la sociedad civil de varias formas. En efecto, el impacto de las reformas económicas neoliberales desestructura los intereses corporativos y de clase, pero al mismo tiempo crea nuevos

intereses que, compartidos, pueden servir de base para la emergencia, articulación y consolidación de importantes actores colectivos —como ha sucedido en nuestra región con las organizaciones no gubernamentales y asociaciones que se coordinan sobre la base de temáticas como género, ambiente, derechos humanos y participación ciudadana—. Las reformas económicas influyen en la disponibilidad de recursos para sostener diferentes formas de actividad organizada y afectan la habilidad de los grupos para comprometerse en la acción colectiva. Así como hoy surgen nuevos actores y otros logran consolidar su participación, viejos actores enfrentan serias dificultades para mantener su vigencia y se debilitan —como las organizaciones que basan su labor en formas tradicionales de organización y representación de intereses según criterios de clase, especialmente los sindicatos (lo que implica también las dificultades que enfrentan los trabajadores del sector informal para organizarse)—.

En otras palabras, la estructura económica condiciona los contornos y la fortaleza relativa de la sociedad civil, lo que a su vez influye en la creación de los derechos ciudadanos y en la estabilidad de la democracia. Siguiendo esta línea de razonamiento, Oxhorn sugiere que las sociedades civiles fuertes reflejan una dispersión relativa del poder político, ya que ésta ayuda a mitigar la tendencia a subordinar los intereses de otros actores y clases sociales menos poderosos a los de los actores y las clases dominantes en las sociedades capitalistas. En contraste, en las sociedades en las que el poder político está más concentrado, la sociedad civil sería más bien débil y las perspectivas para la estabilidad democrática a largo plazo serían correspondientemente menores, debido a que la estabilidad política se mantiene suprimiendo la autonomía de la sociedad civil. Si el cambio económico incrementa el grado de concentración económica o se acompaña del surgimiento de nuevas barreras a la acción colectiva de diferentes grupos —como ha sucedido en nuestra región en la última década—, esto tenderá a socavar la fortaleza de la sociedad civil y permitirá una mayor contracción de la inclusión social y la democratización. En otras palabras, donde la sociedad civil es débil, la construcción social de los derechos ciudadanos (políticos, civiles y sociales) es, consecuentemente, más limitada o estrecha.[1]

[1] Oxhorn (en prensa) sostiene que mediante las luchas (o su ausencia) de diferentes grupos organizados dentro de la sociedad civil, frente a otros y al Estado, los derechos ciudadanos se construyen socialmente.

Reformas económicas

Uno de los procesos de transformación que precisamente han experimentado los países en estudio es la aplicación de un modelo de reformas de política económica neoliberal patrocinado por el gobierno de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), con objeto de enfrentar los graves problemas económicos y sociales que América Latina venía sufriendo desde la década de 1980 —durante la llamada "década perdida". El programa, conocido en 1989 como "Consenso de Washington", partía de la premisa de que las dificultades se habrían originado en la ejecución previa de una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, caracterizada por un excesivo proteccionismo estatal. Frente a ello, el objetivo de las reformas estructurales neoliberales era la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de recursos productivos mediante la reducción de la intervención del Estado en la economía. De esta manera se redefinía su papel económico y se establecía un nuevo tipo de relación entre éste y la sociedad. La premisa detrás de las políticas recomendadas era la existencia de una fuerte complementariedad entre el ajuste y el crecimiento económico, siendo este último la única garantía de cualquier efecto redistributivo posterior. Más aún, se pensaba que toda política redistributiva afectaría la inversión y el ahorro, por lo que no se le consideraba como una política prioritaria.[2]

En casi todos los países de América Latina se aplicaron las políticas de ajuste estructural: liberalización y desregulación de los mercados financieros, monetarios, comerciales, laboral, de tierras y sistema de pensiones, entre otros, así como el retiro del Estado de la actividad económica. Sin embargo, el proceso de ejecución de las reformas económicas propuestas no ha tenido el mismo ritmo ni las mismas características en los países andinos y del Cono Sur. En Chile y Argentina las reformas de libre mercado fueron introducidas más temprano —en la década de 1970— que en otros países de la región, incluso antes de que fueran consideradas como consenso en la comunidad financiera internacional. Las reformas se iniciaron en ambos países bajo dictaduras militares fuertemente represivas y teniendo como antecedentes previos crisis económicas y políti-

[2] De acuerdo con Williamson (2000), los 10 instrumentos de política propuestos por el Consenso de Washington fueron: disciplina fiscal (reducción del déficit), reasignación del gasto público en subsidios a la educación y la salud, reforma tributaria, tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y protección de la propiedad privada (derechos de propiedad).

cas bastante pronunciadas. Sin embargo, también muestran diferencias importantes entre sí.

Chile tuvo la reforma económica y política más temprana y radical de la región. En 1973, el general Pinochet tomó el poder e instauró una sangrienta dictadura acompañada de una liberalización radical del comercio y las finanzas. Esta combinación produjo la crisis del sector privado, el auge del consumo de bienes importados y una fuerte sobrevaluación del tipo de cambio que condujo a la introducción de un modelo monetarista extremo (Thorp, 1997). El deterioro de los términos de intercambio y la fuga de capitales llevaron al país, en 1982, a una crisis económica que suscitó una reflexión profunda tanto en el Estado como en la sociedad civil. Desde entonces se produjo un proceso de aprendizaje y rectificación que condujo al gobierno militar a un manejo económico flexible, con desviaciones del modelo puro de libre mercado —como las restricciones a los movimientos de capital, la protección a la producción agrícola (bandas de precios) y reintegros a las exportaciones no tradicionales (subsidios disfrazados), etcétera.

La transición a la democracia iniciada en 1988 contribuyó a consolidar el manejo flexible del modelo neoliberal. La transición chilena fue posible por un pacto político entre los principales partidos que se comprometieron a mantener en la democracia la institucionalidad, la normatividad y la expresión política creadas por los militares. El nuevo gobierno, encabezado por Patricio Aylwin (1990), eliminó algunas medidas represivas, pero continuó con la misma política económica establecida por el gobierno militar, incluso con un Estado activo en la promoción del crecimiento y la equidad. El gobierno buscó aplicar medidas que tuvieran amplio consenso ciudadano con el objetivo de darle mayor legitimidad a la política económica. Sin embargo, como señala Thorp (1997), la limitación de la democracia chilena es que el sistema institucional continuó siendo autoritario, centralizado y extremadamente elitista, a pesar de los avances logrados por la democratización política.

Puede afirmarse entonces que la aplicación de las reformas de libre mercado en Chile fue temprana, sostenida y flexible, sobre todo luego de la dura crisis económica y social de los años 1982 y 1983. Sin embargo, como indica Terry Karl (2001), las prioridades neoliberales incluso para superar esta crisis fueron siempre claras: los subsidios del gobierno militar a los bancos privados chilenos fueron 10 veces el costo anual del programa estatal de empleo de emergencia para los pobres. Los gobiernos civiles pudieron continuar y flexibilizar el manejo liberal de la economía porque, según González de Olarte (1998), tuvieron la capacidad de redefinir las metas de las reformas sin perder credibilidad; en

consecuencia, plantearon metas intermedias para la liberalización, desregulación y privatización. La clave parece estar en la baja autonomía del gobierno frente a los grupos locales de interés, ya que tienen representación y presencia en el gobierno, pero también en su gran autonomía frente al exterior, ya que los recursos propios generados por el éxito del programa le permitieron mayores márgenes de independencia económica.

La aplicación de las reformas en Argentina también la iniciaron los militares en 1976, pero, de acuerdo con la profundidad de las reformas, se le considera un caso "intermedio". Y es que en lugar de mantener un rumbo sostenido, Argentina vivió una serie de esfuerzos contradictorios, combinando medidas liberales y proteccionistas, hecho que reveló la falta de convencimiento de los militares acerca de las opciones tomadas, y luego, con la transición a la democracia, hubo las mismas vacilaciones o el bloqueo de las iniciativas neoliberales del gobierno de Alfonsín por parte del partido peronista en el Congreso. Es hasta 1989, con el primer gobierno del peronista Menem, cuando Argentina establece una orientación neoliberal en la conducción económica del país, la cual se mantiene con algunas variaciones hasta el final de su segundo mandato. Para muchos la sorpresiva conversión neoliberal del populista Menem se explica más por su necesidad de contar con el respaldo de la banca internacional para estabilizar una economía hiperinflacionaria y pagar la cuantiosa deuda externa, que por convencimiento ideológico. El modelo neoliberal desarrollado combina la paridad cambiaria con el dólar, una alta liberalización del comercio, la desregulación y la privatización mayoritarias; sin embargo, mantiene algunas áreas de regulación, así como la propiedad estatal de empresas importantes. Igualmente, se ejecutaron políticas sectoriales restringidas para ciertos sectores productivos, además de una política social selectiva y focalizada (González de Olarte, 1998).

Los países andinos muestran un proceso diferente. Perú tuvo una aplicación tardía pero igualmente "radical" del programa de ajuste estructural. Las reformas se llevaron a cabo luego de una crisis general producida a finales del gobierno de Alan García (1985-1990), en la que convergieron hiperinflación y recesión, con niveles nunca antes vistos de violencia política y corrupción generalizada. La crisis llevó incluso a plantear el tema de la viabilidad y gobernabilidad del país en la región. Asimismo, dicha crisis precipitó el derrumbe del sistema político partidario y la emergencia de un fenómeno "antipolítico" que se expresó en el surgimiento de líderes autodenominados "independientes" y en la sorprendente victoria electoral de Alberto Fujimori en 1990. El nuevo go-

bierno, luego de titubeos iniciales, aplicó de manera drástica las medidas propuestas por el Consenso de Washington. En esos años, el Estado peruano mostró una escasa autonomía económica frente al exterior, debido no sólo a su histórica vulnerabilidad en el mercado mundial como país productor de materias primas, sino también a su aislamiento del sistema financiero internacional —producido por la decisión del gobierno de Alan García de limitar el pago de la deuda externa (González de Olarte, 1998).

En la sociedad peruana, el primer gobierno de Fujimori tuvo altos márgenes de autonomía frente a los grupos tradicionales de interés y representación política, en la medida que él mismo era expresión del rechazo de amplios sectores de la población a los partidos e instituciones políticas oficiales. La aplicación ortodoxa de las medidas propuestas por la comunidad financiera internacional se caracterizó por la total desregulación de los mercados, la privatización general de las empresas y actividades públicas, así como por la liberalización extrema del comercio exterior. La política económica se redujo a una política macroeconómica estrecha centrada básicamente en las políticas fiscales. No hubo ningún intento por utilizar mecanismos democráticos de toma de decisiones en apoyo a las reformas, sino que han sido implantadas en medio de un autoritarismo creciente y con una alta concentración del poder en manos del Ejecutivo.

Las reformas económicas en Colombia han sido aplicadas gradualmente y tan sólo a partir 1990. Colombia es el único país de la región que durante la década de 1980 e inicios de la de 1990, ha mantenido tasas de crecimiento superiores al promedio latinoamericano. Por ello la liberalización paradójicamente coincide con un Estado en expansión y una economía en crecimiento, y no responde a severas circunstancias económicas o políticas (Thorp, 1997). La situación de Colombia se explica parcialmente porque su autonomía frente al exterior era bastante mayor que la de otros países de la región, lo que contribuyó a que los gobiernos resistieran durante años las tentaciones de los empréstitos de la banca internacional disponibles en la década de 1970, así como a que enfrentaran las dificultades en el decenio de 1980 sin asumir totalmente las medidas de libre mercado.

Es hasta la década de 1990 cuando se adoptan las reformas de libre mercado, aunque la liberalización fue más moderada que en otros países de la región. Los diseñadores de política económica conocían bien la importancia de los controles financieros, al tiempo que seguían valorando la estabilidad monetaria y el conservadurismo fiscal. Por ello dejaron en pie mecanismos que permitirían, de ser necesario, regresar a las

restricciones y controles (Thorp, 1997). Sin embargo, desde mediados de la década de 1990 se observa un deterioro de la situación económica producido por la caída de los precios internacionales de las principales exportaciones (café y petróleo), por la crisis producida por las acusaciones al presidente Samper de tener vínculos con el narcotráfico, hecho que afectó las relaciones comerciales con Estados Unidos y otros países desarrollados, y por el agravamiento del conflicto armado con su secuela de destrucción de la economía. Así, entre 1995 y 1999, la tasa de crecimiento cayó de 5.2 a –6.0%. El déficit del sector publico alcanzó 4.6 del PIB en 1999, y la deuda externa se incrementó de 27% del PIB en 1995 a 38% en el 2001 (Clavijo, 2001; Coinvertir, 2000). La crisis económica, los desencuentros entre el sistema político bipartidista (partidos liberal y conservador) y amplios sectores de la sociedad colombiana (sindicatos urbanos y rurales, comités de pobladores, élites regionales, nuevos partidos políticos), así como la guerra interna, han puesto en jaque la estabilidad política del país, como lo han evidenciado drásticamente en los últimos años los repetidos actos de exclusión, violencia política interna y narcotráfico (Romero, 2000a, 2000b).

Pobreza y desigualdad: el efecto de las reformas

La aplicación de las reformas económicas liberales produjo en la década de 1990 la reducción de la inflación, la disminución del déficit fiscal y la reanudación del crecimiento económico estancado en la década anterior, aunque fue insuficiente para superar los altos niveles de desigualdad y pobreza que caracterizan a nuestras sociedades. La pobreza y la desigualdad constituyen obstáculos estructurales para la democracia en la región, ya que favorecen la persistencia de debilidades en la organización y representación de intereses sociales en la esfera política y constituyen factores siempre presentes en la generación de ciclos recurrentes de populismo y crisis (Sanborn y Panfichi, 1997).

Durante la década de 1990 las tasas de crecimiento anual en Perú, Argentina y Colombia fueron de 5.4, 4.9 y 3.3%, respectivamente —tasas inferiores al 7% de los países del sudeste asiático durante esos mismos años—. La excepción fue Chile, con tasas de crecimiento de 7.2%, que lo convirtieron en el modelo del éxito de las medidas propuestas (Banco Mundial, 2000). Sin embargo, las tasas de crecimiento obtenidas han resultado insuficientes para reducir la pobreza de manera significativa. Mientras en 1980, 34.7% de los hogares latinoamericanos se encontraba en situación de pobreza y 15% en condiciones de indigencia, en 1990 di-

cha proporción alcanzó 41 y 17.7%, respectivamente, para llegar en 1999 a 35.3 y 13.9%, es decir, casi la misma de 1980. Se calcula que en el año 2000 había en América Latina aproximadamente 220 millones de pobres, en comparación con los 197 millones de 1990 (CEPAL, 2000).

Las tasas de crecimiento económico tampoco han modificado la histórica desigualdad en la distribución del ingreso de los países de la zona. Por el contrario, entre 1985 y 1995 se incrementó la desigualdad de los ingresos, lo que convierte a América Latina en la región del mundo donde éstos están peor distribuidos. En efecto, el promedio de los coeficientes de Gini de los países latinoamericanos es de 0.56, 15 puntos arriba de los países desarrollados o de los del sudeste asiático, y es apenas comparable con algunos países africanos que tienen ingresos per cápita aún más inferiores. El 20% más pobre de la población de cada país recibe tan sólo 3% de los ingresos totales, mientras que, en el otro extremo, el 20% más rico retiene el 60%; es decir, las mismas proporciones que se tenían a principios de la década de 1970 y que parecieron superadas durante una época (BID, 1997).[3]

Los países que introdujeron tempranamente las reformas económicas liberales ofrecen un periodo más extenso para evaluar su efecto en la distribución del ingreso. A fines del decenio de 1960, la desigualdad en Chile y Argentina era menos severa que en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, en ambos países la concentración del ingreso se incrementó significativamente luego de la aplicación de las medidas de ajuste en la década de 1960.[4] En Argentina, entre 1990 y 1992, con la recuperación de la crisis inflacionaria y la recesión, se constató una reducción de la concentración del ingreso (Altimir, 1997). No obstante, el coeficiente de Gini aumentó ligeramente después de 1992 (véase el cuadro).[5] La tendencia en Chile parece ser más preocupante, dado que, a pesar de las altas tasas de crecimiento durante el decenio de 1990 y una inicial reducción de la concentración del ingreso entre fines de la década de 1980 y 1992, la desigualdad se incrementó en años posteriores (véase el cuadro 1). Por otro lado, la elevada desigualdad del

[3] Berry (1997) muestra que en la mayoría de países latinoamericanos donde se han llevado reformas económicas neoliberales la distribución del ingreso ha empeorado significativamente en las últimas dos décadas —un promedio de 5-10 puntos porcentuales medidos por el coeficiente de Gini. En otro estudio, Altimir (1998) llega a conclusiones similares.

[4] Véase Berry (1997) y Altimir (1998).

[5] Ferranti *et al.* (1997). Los autores sostienen que, sin embargo, la desigualdad en Argentina durante la década de 1990 muestra una tendencia estable puesto que algunos índices sugieren un incremento —como el Theil y el Gini—, mientras que otros indican un decremento —Atkinson.

CUADRO. *Desigualdad en los Andes y el Cono Sur*

País	*Años*	*Gini*
Argentina[a]	1989	0.58
	1992	0.51
	1995	0.52
	1996	0.53
Chile[a]	1989	0.59
	1992	0.53
	1995	0.57
	1996	0.58
Colombia[a]	1989	0.54
	1992	0.57
	1995	0.56
	1996	0.56
Perú[b]	1991	0.46
	1995	0.48
	1997	0.50

Elaboración propia.
[a] Datos tomados de Ferranti, Perry, Gil y Servén, 2000.
[b] Datos tomados del cuadro elaborado por Székely y Hilgert, 1999.

ingreso en Colombia no mostró cambios significativos durante el decenio de 1990.[6] Perú experimentó un incremento de la desigualdad como resultado de la inestabilidad y la crisis económica de la década de 1980.[7] Las cifras revelan un deterioro adicional constante durante el decenio de 1990.

Los resultados poco satisfactorios en términos sociales y distributivos de las reformas propuestas por el Consenso de Washington dieron lugar a la revisión, por parte de sus propios creadores, de las políticas económicas recomendadas, y a la formulación —durante la Cumbre de las Américas de 1998, también llamada "Consenso de Santiago"— de una agenda de "reformas de segunda generación". El nuevo consenso, con el respaldo teórico de la nueva economía institucional, pone énfasis en la necesidad de reformas institucionales en educación, finanzas, justicia y adminis-

[6] Varios estudios (Berry, 1997; Altimir, 1997) postulan que la desigualdad se incrementó en Colombia durante el decenio de 1990. Sin embargo, datos proporcionados por Ferranti *et al.* (1997) muestran que después de 1992 la concentración del ingreso se ha mantenido estable. Por su parte, Székely y Hilgert (1999) caracterizan a Colombia como un país con constante desigualdad en la década de 1990 —después de un considerable incremento entre 1991 y 1993 mostró un declive que compensó el deterioro.

[7] La Encuesta Nacional de Niveles de Vida (Instituto Cuánto, 2000) indica un incremento de la pobreza total en Perú de 50.7% en 1997 a 54.1% en 2000.

tración pública, como condición para el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos. En otras palabras, se argumenta la necesidad de complementar las funciones y la acción del Estado y el mercado para alcanzar el desarrollo.[8] La idea es que el desarrollo no es sólo un problema meramente económico y que las dificultades sociales deben ser abordadas integralmente, por lo que resulta insuficiente la acción espontánea del mercado y la existencia de un Estado "minimalista".

Frente al nuevo consenso, si bien algunos analistas consideran un avance reconocer el papel de la desigualdad en el desarrollo económico, también argumentan que no es suficiente, ya que la desigualdad afecta también la estabilidad política de los gobiernos y, por tanto, los contornos de las políticas económicas que instauran. Así, mientras no se incorpore a este razonamiento la desigual distribución del poder y su sistemática utilización política en favor de los sectores privilegiados, no se tendrá éxito en disminuir el bajo crecimiento económico, la enorme desigualdad y la persistente pobreza que caracteriza a los países de América Latina. Tampoco se asegurará la competencia económica en igualdad de condiciones, el eficiente manejo de los escasos recursos y la disminución de la corrupción, todo lo cual debilita el funcionamiento de la democracia (Karl, 2001).

No obstante lo mencionado, uno de los aspectos interesantes del Consenso de Santiago es el reconocimiento de la participación de la sociedad civil como actor fundamental en la búsqueda de mayor democracia, equidad y desarrollo de nuestras sociedades —sobre todo de la función de las nuevas formas de asociativismo, como son, entre otras, las organizaciones no gubernamentales—. En efecto, como muestran Tussie, Rabotnikof y Riggirozzi (2000), la problemática de la sociedad civil empieza a ser abordada de manera progresiva en el discurso y la práctica de los organismos financieros internacionales —FMI, BM y BID— durante la década de 1990. La sociedad civil torna complejas las agendas temáticas de dichos organismos y afecta, además, sus mecanismos operativos. Si bien hay diferencias en las formas de articulación entre cada uno de estos organismos internacionales y la sociedad civil, el denominador común es que ésta aparece representada sobre todo por las ONG, un concepto que homologa diversas formas de asociación colectiva tanto en el ámbito nacional como internacional.

Resulta de especial interés llamar la atención sobre el nuevo papel que están desempeñando las ONG como representantes de la sociedad civil en el ámbito mundial y regional. Es verdad que ésta no es la única

[8] Véase Stiglitz (1998), Banco Mundial (2000), Burki y Perry (1997), Ocampo (1998), Ramos (1997).

forma de organización de la sociedad civil, y quizá tampoco la más importante, pero es evidente que cumple una función cada vez mayor de interlocutor, tanto del Estado como de los organismos internacionales.[9] En efecto, la apertura de entidades financieras y políticas —Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos— hacia actores no estatales ha sido resultado de intensas y prolongadas campañas realizadas por redes internacionales de ONG en busca de reformas democráticas —redes temáticas que elaboran complejas articulaciones y eslabonamientos interorganizacionales con capacidad para construir agendas políticas globales y presionar a los gobiernos desde la esfera internacional—. Como se verá más adelante, los temas vinculados a las problemáticas de la mujer, el ambiente y los derechos humanos y políticos están entre los que muestran mayor relevancia en lo que se ha venido a llamar, en un contexto crecientemente globalizado, la sociedad civil mundial.

La sociedad civil en la región

Respecto de las características generales de las sociedades civiles de los países en estudio anotaremos lo siguiente: en primer lugar, se observa un progresivo debilitamiento y transformación de las formas "tradicionales" de organización de intereses y de representación política que estuvieron vigentes en la mayor parte del continente durante una considerable parte del siglo XX. Este proceso ha ido acompañado de lo que Avritzer (1999b) denomina el quiebre de formas homogeneizadoras de organización y acción colectiva, un modelo que pone énfasis en la clase obrera como el principal actor de la construcción de la ciudadanía, vinculada a partidos políticos populistas y con una agenda de integración de sectores populares excluidos de los beneficios de una relación privilegiada con el Estado. Se trataba de proyectos políticos homogeneizadores que se presentaban como los llamados a articular y movilizar a las masas con objetivos claros y precisos, con discursos holísticos, centrales únicas de trabajadores y una clase política monolítica.

El debilitamiento de las formas tradicionales de acción y representación de intereses afectó sobre todo a las organizaciones sindicales, duramente golpeadas por las transformaciones producidas por el cambio de modelo económico y la consiguiente transformación del papel del Estado. La liberalización de los mercados locales acrecentó la diferenciación entre los trabajadores, ya que algunos sectores o empresas fueron

[9] Para un análisis crítico de las ONG, véase Álvarez *et al.* (1998).

más afectados que otros, haciendo más difícil mantener sindicatos o federaciones de rama basadas en solidaridades horizontales. La privatización de las empresas públicas provocó despidos masivos y la restructuración laboral de sectores anteriormente caracterizados por su fuerte militancia sindical; asimismo, la desregulación del mercado de trabajo dejó a los trabajadores sin estabilidad laboral, aumentando la inseguridad e incertidumbre respecto al futuro (Murillo, 2001). En estas circunstancias, los sindicatos vieron disminuir drásticamente el número de sus afiliados, así como su capacidad de negociación colectiva y de presión política sobre los empresarios y el Estado, y revelaron además crecientes dificultades para representar a las nuevas categorías de trabajadores que surgen con los cambios del mercado laboral —si bien ésta es la tendencia general, existen diferencias entre los países de la región.

En Argentina y Chile, sociedades con una tradición sindical temprana y fuertemente consolidada, las organizaciones sindicales han continuado teniendo una función en la lucha social y política, aunque ya no tan decisoria como en el pasado. Sin embargo, para que esto sea así han tenido que ocurrir significativas transformaciones en su composición, formas y prácticas. En el gobierno también ha habido partidos políticos históricamente aliados con el sindicalismo, aunque esta vez aplicando políticas neoliberales, que han continuado considerándolos interlocutores válidos de la sociedad civil. De los estudios de caso sobre el sindicalismo argentino y los colegios profesionales chilenos de Héctor Palomino (2000) y Vicente Espinoza (2000), respectivamente, emerge la hipótesis de que el "éxito" de estos actores, a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región, se debe a que habrían sido capaces de iniciar el traslado de una lógica de representación de intereses específicos hacia una representación social más amplia e inclusiva. Además, esto iría de la mano con cambios en las pautas de confrontación con el Estado. Los esfuerzos se orientan actualmente a profundizar el papel de interlocutor social del Estado, en especial al tratar de incidir con propuestas concretas en la definición de políticas públicas más equitativas.

La dirigencia sindical en Chile, fuertemente golpeada durante los años de la dictadura, tuvo un papel importante en las movilizaciones de la sociedad civil por la democracia en los años 1983 y 1986. También estuvo presente en las experiencias de concertación, tanto con el gobierno como con el empresariado, durante la transición a la democracia. Sin embargo, como señala De la Maza (2000), la transición significó también la subordinación de las organizaciones sindicales a los partidos políticos, que dirigieron sus esfuerzos hacia acuerdos de gobierno con los poderes fácticos e institucionales heredados de la dictadura. Esta su-

bordinación ha permanecido vigente durante la mayor parte de la década de 1990. En este contexto, destacan como actores importantes de la sociedad civil los colegios profesionales de médicos y profesores que obligados por la legislación de la dictadura, se habían transformado en asociaciones gremiales de libre incorporación.

Estos colegios profesionales de clase media, convertidos en gremios por las circunstancias, responden —como muestra Espinoza (2000)— a una tradición asociativa que privilegia relaciones activas y políticamente movilizadas con el Estado, con el fin de llevar adelante negociaciones redistributivas —tradición firmemente arraigada en la memoria y práctica del sindicalismo—. Al mismo tiempo se cuestiona la orientación neoliberal y privatizadora de los servicios públicos de educación y salud. Aquí tenemos a sectores medios profesionales sindicalizados (no obreros) que han tomado distancia de los compromisos partidarios y que estarían luchando —con marchas y contramarchas— por el restablecimiento de un servicio público que garantice los derechos sociales de la ciudadanía. Se trata de colegios profesionales económica y políticamente poderosos, con capacidad para presionar al Estado y obtener beneficios para sus afiliados.

Otro proceso interesante se desarrolla en Argentina, donde los sindicatos están muy arraigados en la sociedad civil debido a su vinculación histórica con el Partido Justicialista, con el Estado, y por ser la actividad sindical misma fuente de prestaciones sociales para sus afiliados. Palomino muestra cómo los sindicatos argentinos, pese a su debilitamiento, cuentan con la legitimidad de sus reclamos por empleo e ingresos, propios de una tradición que hace del derecho al trabajo un verdadero paradigma de los derechos sociales. Sin embargo, la resistencia de los trabajadores al programa económico del presidente Menem llevó al surgimiento en 1997 de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), uno de los desarrollos más novedosos del sindicalismo en la región. La CTA fue liderada por sectores fuertemente golpeados por las reformas: profesores y trabajadores estatales, y obreros de empresas pequeñas ubicadas en provincias. Lo interesante es que la CTA buscó redefinir las formas de representación y acción sindical vigentes hasta ese momento, extendiendo su campo a otras organizaciones sociales con diversas demandas —como trabajo para desocupados, acceso de inquilinos y residentes precarios de villas miserables a vivienda, y defensa y promoción de los derechos de las minorías (trabajadores inmigrantes, mujeres, niños de la calle).

Los sindicatos de nuevo tipo reivindican la autonomía respecto de los partidos, las empresas y el Estado, y han tenido un papel importante en la formación del frente político opositor Frepaso (Frente por un país con solidaridad), pero nunca dejaron de señalar su independencia política y

organizativa. También postulan la necesidad de nuevas articulaciones con la sociedad civil, coordinando las luchas de las organizaciones sindicales con las que no lo son. Además, plantean la afiliación individual de los trabajadores a la Central y no sólo la corporativa, y proponen la combinación de modalidades clásicas de representación sindical junto con formas surgidas de otros movimientos sociales. Incluso, varios sindicatos de la CTA han incorporado a intelectuales y profesionales, estableciendo convenios con universidades e instituciones académicas y concibiendo el aporte de ideas y propuestas como un recurso estratégico para el sindicalismo (Palomino, 2000).

En el lado opuesto se encuentran Perú y Colombia, donde los sindicatos se han visto fuertemente debilitados por la confluencia de crisis económicas, modificaciones del mercado laboral (empleos temporales, desregulación e informalización), inadecuación de las formas de organización y prácticas sindicales a los nuevos contextos, así como por la violencia política, que muchas veces ha colocado a dirigentes y activistas sindicales a merced del fuego cruzado entre las fuerzas del orden y los movimientos terroristas y guerrilleros. Éste es un factor central que no se presenta en los últimos años en otros países de la región y que, sin lugar a dudas, ha afectado de manera considerable el desenvolvimiento sindical, más aún si en el decenio de 1970 el sindicalismo peruano y colombiano vivieron tiempos de expansión organizativa y radicalización política que avizoraban grandes perspectivas de cambio social y político.

Durante los últimas dos décadas los sindicatos han perdido afiliados, así como peso social y político. La tasa de sindicalización en Colombia descendió abruptamente entre 1980 y 1997, pasando de 16 a 5.9%, respectivamente, mientras en Perú el descenso fue de 25.0 a 5.7%. No obstante, los sindicatos continúan siendo actores reconocidos pero secundarios de la sociedad civil, como lo muestra el caso peruano con la participación de la Central General de Trabajadores (CGTP) en las negociaciones democratizadoras auspiciadas por la Organización de Estados Americanos (OEA) entre el gobierno del presidente Fujimori, los partidos políticos de oposición y representantes de la sociedad civil; esta vez el reconocimiento como interlocutor proviene del exterior, de la comunidad política internacional, lo cual muestra que la globalización no es sólo económica sino también política.

Sin llegar al debilitamiento extremo que muestra el sindicalismo peruano, en Colombia los sindicatos han perdido el peso que tenían hace algunas décadas como consecuencia de los cambios estructurales, aunque aún mantienen capacidad de presión y participación activa en las movilizaciones de la sociedad civil por la paz. Efectivamente, Romero

(2000a) señala que la creación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), en 1986, marcó un hito en la historia del país al tratar de superar el sindicalismo partidista, promover el pluralismo político e ideológico, y formar un frente común para responder a la flexibilización del mercado laboral, a los cambios tecnológicos en la producción y a la considerable disminución en la tasa de afiliación. Sin embargo, como precisa Villar (2001), las disputas políticas dentro y entre las centrales obreras han continuado debilitando al sindicalismo, más aún debido a que los actores armados, la guerrilla y los grupos paramilitares de derecha, han llevado la lógica de la guerra a los sindicatos. Así, desde su creación en 1986 han sido asesinados 1 500 afiliados a la CUT.

Por otro lado, también se constata la tendencia al debilitamiento de los partidos como instancias de representación política de los ciudadanos. El caso extremo es Perú, donde los partidos literalmente cayeron en el descrédito ciudadano a fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990, para ser remplazados por líderes —autodenominados "independientes"— personalistas, autoritarios y con discursos antipolíticos. Fujimori es aquí la experiencia paradigmática, aunque no la única, puesto que los principales líderes políticos regionales, e incluso el candidato opositor Toledo, también se definen como independientes y marcan diferencias con la llamada "política tradicional" —léase política partidaria (Panfichi, 1997)—. Colombia constituye un caso intermedio donde, como sostiene Romero (2000a), se desarrolla actualmente un proceso de cuestionamiento del bipartidismo —mediante la conformación de movimientos políticos regionales, núcleos descentralistas, redes y movilizaciones civiles por la paz—, que contempla también entre sus objetivos el rediseño del Estado hacia un régimen más plural. Perú y Colombia comparten la tendencia a la fragmentación y atomización de los partidos y movimientos políticos, especialmente en momentos electorales; ambos países cuentan además con sociedades civiles extensas y con numerosas organizaciones, pero fragmentadas y con débil capacidad para influir en las decisiones políticas gubernamentales.

El debilitamiento de los partidos también está presente en Argentina y Chile, aunque es mucho menor que en los Andes. Hay una creciente insatisfacción ciudadana con el funcionamiento del sistema político, sobre todo entre los jóvenes; no obstante, los partidos continúan siendo actores con capacidad para representar y canalizar las demandas electorales. Se observa, eso sí, la "redefinición" de prácticas políticas confrontacionales y la conformación en los últimos procesos electorales de bloques o frentes políticos —siempre con base partidaria—. Si bien es cierto que en diversas ocasiones se han señalado las características comunes del

liderazgo de Fujimori en Perú y Menem en Argentina, como regímenes presidencialistas dirigidos por *outsiders*, es necesario tener presente la procedencia de ambas figuras. Mientras Fujimori es realmente una figura que aparece desde fuera del sistema partidario, Menem es elegido presidente como representante del Partido Justicialista. Como recuerda Kahhatt (2000), a diferencia de lo sucedido con Fujimori, cuando Menem había franqueado los obstáculos legales para postularse a una nueva reelección, fue su propio partido el que se lo impidió al negarse a cerrar filas tras su candidatura, lo cual revela el peso que aún tienen los partidos. La importancia de los partidos e identidades partidarias en Argentina también se hace evidente al estudiar la trayectoria del feminismo en dicho país, como se verá más adelante (Feijoó, 2000).

Otro fenómeno interesante lo constituye la transformación de modos tradicionales de caridad en formas modernas de filantropía, destacando en la región el caso de Colombia. La caridad constituye una larga tradición de las élites latinoamericanas, cuyo origen data de tiempos de la Colonia, cuando la Iglesia católica tenía a su cargo la educación y la salud pública, y alentaba donaciones de sus feligreses con este fin. No obstante, en las últimas décadas se observa un crecimiento y diversificación de las actividades filantrópicas, lo que aumenta significativamente el volumen de sus contribuciones a distintas organizaciones de la sociedad civil que trabajan con una agenda de justicia social y derechos humanos y ciudadanos. Pareciera que la concentración de la riqueza, exacerbada por las políticas económicas neoliberales, ha provocado la presión de los movimientos sociales y las ONG sobre las élites, algunas de las cuales han desarrollado un discurso de responsabilidad social que ha llevado a la formación de fundaciones filantrópicas, algunas corporativas y otras de naturaleza familiar. En cualquier caso, no tienen fines de lucro, y fueron creadas y financiadas por alguna empresa comercial o grupo económico, por lo general con relaciones armónicas con el Estado. La transformación de las prácticas filantrópicas tradicionales en fundaciones modernas es alentada desde la esfera internacional por grandes fundaciones privadas que destacan la responsabilidad social del empresariado como parte del compromiso cívico de éste con la sociedad donde desarrolla sus actividades.

En Colombia, Cristina Rojas (2000) argumenta que durante el decenio de 1990 algunas de las principales fundaciones empresariales han apoyado iniciativas de las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil con el fin de mejorar la gestión pública y la actuación democrática del gobierno. Esto no sólo implica una ampliación de agendas sino también la transformación de la manera tradicional de concebir la respon-

sabilidad y la práctica filantrópica, ahora orientada hacia la sociedad y el interés público; se busca mejorar el manejo de las instituciones públicas y vincular democráticamente a los ciudadanos con el Estado. No obstante, la pregunta pendiente es si las actividades de tipo filantrópico —con la actual crisis económica y la consiguiente disminución de los recursos disponibles, con el incremento de los conflictos políticos y la amenaza de internacionalización del conflicto armado que supone la puesta en práctica del llamado Plan Colombia— podrán sostenerse en el futuro inmediato. En todo caso, ésta es una actividad poco desarrollada aún en América Latina, con excepción de Colombia, Brasil y México.

Nuevas formas de asociación civil

Junto con el debilitamiento y la transformación de los modos "tradicionales" de organización y representación de intereses se desarrollan nuevas formas de asociación civil, estructuradas alrededor de la defensa de los derechos particulares amenazados por el desarrollo económico global, las reformas neoliberales y la fracturación de tipos homogeneizadores de organización y acción colectiva. Éstas pueden interpretarse como reacciones de grupos civiles a distintos tipos de dominación: del hombre sobre la naturaleza (sobrexplotación de los recursos naturales y destrucción del ambiente), de los hombres sobre otros hombres (autoritarismo, racismo, discriminación) y de los hombres sobre las mujeres. Frente a esta situación, las asociaciones civiles enarbolan como conceptos liberadores los derechos humanos y ciudadanos, la cuestión ambiental, la igualdad de género, la participación ciudadana y la democracia. En este contexto, la idea de ciudadanía adquiere particular importancia, ya que supone la puesta en práctica de derechos democráticos amenazados por la diferenciación y la creciente desigualdad.

Organizaciones de supervivencia

Durante los últimos años, con las transformaciones económicas recientes se ha acentuado severamente el surgimiento de organizaciones sociales de base que buscan satisfacer la necesidad de alimentación de los más pobres. En realidad, la demanda por alimentos en países donde la pobreza es un factor histórico estructural no es algo nuevo, e incluso ha sido parte de estrategias de cooptación política o clientelista por parte de gobiernos y partidos. Sin embargo, lo "nuevo" es el formidable grado de

organización y movilización que han adquirido esas organizaciones, así como la lucha —no siempre exitosa— por mantener su autonomía política. El desarrollo de esas organizaciones está relacionado con la distribución geográfica de la pobreza en los países de la región. Perú es de nuevo el caso extremo, con numerosas organizaciones formadas mayoritariamente por mujeres y que adoptan la modalidad de comedores populares, clubes de madres y comités del vaso de leche, y que se dedican a la preparación y distribución diaria de alimentos a familias en situación de extrema pobreza. Estas organizaciones también operan como instancias de socialización, capacitación y, eventualmente, de generación de ingresos para sus miembros.

Una de sus características es que son las ejecutoras finales de programas de asistencia alimentaria tanto del Estado como de la cooperación internacional. Sin su participación los costos de dicha asistencia se elevarían considerablemente; en particular, las Organizaciones Femeninas para la Alimentación (OFA), como se les conoce en Perú, beneficiaron en 1995 a cerca de 25% del total de la población de dicho país. Asimismo, casi 11% de la población entre 15 y 65 años, considerada como económicamente activa, es socia o aporta trabajo voluntario a alguna OFA. En total, como sostienen Cueva y Millán (2000), la contribución económica de estas organizaciones, constituidas por una población en pobreza extrema, representa alrededor de 478 millones de dólares, equivalente a 0.81% del PIB de 1995.

Las mujeres que participan en estas organizaciones fortalecen su papel como líderes y promotoras de sus respectivas comunidades, pero las condiciones de pobreza y necesidad extrema erosionan su autonomía política. Hay una relación ambigua y dependiente de estas organizaciones con el Estado, los municipios, las ONG u otras instituciones internacionales que proveen donaciones fundamentales de alimentos para su funcionamiento, lo cual muchas veces crea compromisos políticos de distinta naturaleza. Es indudable que han incrementado significativamente la densidad del tejido social peruano; sin embargo, paradójicamente, carecen en buena medida de vertebración y centralización y, por ende, tienen poca capacidad para modificar el curso político y económico del país. Esto debe ser leído en el marco de un régimen que busca justamente evitar la conformación de niveles de representación de las mujeres fuera del ámbito local y desconfía de las que lo logran, desestimando y desconociendo así el potencial económico y propositivo que tendrían estos sectores para mejorar las políticas alimentarias.

De los otros países de la región, en Colombia, conforme la guerra interna se extiende e involucra nuevas y extensas áreas del país, se obser-

va un aumento significativo del número de personas desplazadas por el conflicto armado, las cuales, según datos de 1997, ascendieron a 1 300 000 personas (Zuluaga, 1997). La mayoría son campesinos que huyen de las zonas de combate y abandonan sus pertenencias para buscar refugio en ciudades cercanas, provocando una situación de emergencia debido a sus múltiples y urgentes necesidades. En este contexto, numerosas organizaciones de desplazados son las encargadas de conseguir los medios de supervivencia material y de negociar con las autoridades y los actores del conflicto bélico las mejores condiciones para el asentamiento precario en las ciudades. En Argentina, la crisis hiperinflacionaria de 1989 y 1990 multiplicó el número de comedores infantiles y guarderías en los barrios pobres de Buenos Aires y otras ciudades del país. Estas organizaciones, propias de situaciones de urgencia, pronto se convirtieron en terreno de disputa entre distintas facciones del Partido Justicialista, que alentaron la formación de redes de clientes que operaban en estrecha vinculación con los recursos y los aparatos políticos del Estado. A ello habría que agregar que durante las últimas dos décadas una sostenida migración económica internacional proveniente de Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador, se ha dirigido a Buenos Aires y Santiago, modificando los patrones de comportamiento social y político de los pobres de esas ciudades.

No obstante las variantes nacionales, puede afirmarse que, en general, las organizaciones de supervivencia se caracterizan por tener una base comunitaria o barrial en lugar de criterios de clase, así como por estar formadas y lideradas mayoritariamente por mujeres pobres que, sobre la base de sus funciones tradicionales de género, asumen la tarea de velar por las necesidades básicas de sus respectivas familias. Y, finalmente, porque desarrollan complejas relaciones con el Estado y otras instituciones, que implican diferentes y cambiantes grados de dependencia, autonomía, clientelismo e interés mutuo.

Organizaciones de derechos humanos y ciudadanos

Uno de los desarrollos más interesantes en la región es la creciente emergencia e importancia de organizaciones de sociedad civil basadas en la defensa y promoción de una amplia gama de derechos humanos y ciudadanos, y que parecen muy exitosos en términos de su contribución a la gobernabilidad democrática. Estas nuevas formas de asociativismo civil rompen con el modelo homogeneizador de organización y acción colectiva vigente anteriormente, y son el punto de partida de lo que se

denomina "la política de derechos", que busca establecer un espacio social autónomo del Estado donde se plasmen los derechos fundamentales de la democracia. De los estudios realizados en la región se deduce el potencial democratizador de estas organizaciones, que con sus nuevos discursos y prácticas enfatizan la necesidad de la cooperación, la consecución de acuerdos, la tolerancia, y cuestionan las viejas prácticas políticas autoritarias y no democráticas, no sólo en las relaciones con el Estado y la sociedad política, sino también dentro de la sociedad civil misma. Entre las nuevas formas de asociativismo civil, las organizaciones (ONG) son la forma institucional predominante.

La emergencia de la política de derechos en la región tiene su origen en las denuncias de los movimientos de derechos humanos frente a las atrocidades y atropellos perpetrados por las dictaduras militares de Argentina y Chile en la década de 1970 por un lado, y por la vigencia de la ley y la justicia en medio de los enfrentamientos armados entre guerrilleros y las fuerzas del orden en Perú y Colombia desde inicios del decenio de 1980, por el otro. Las primeras organizaciones de derechos humanos estaban vinculadas a partidos de la "Nueva Izquierda", a sectores progresistas de la Iglesia católica y a familiares de las víctimas. La agenda de trabajo se enfoca primordialmente a la defensa y el ejercicio de los derechos humanos, entendidos como derechos básicos amenazados por el autoritarismo militar. Las denuncias iniciales se refieren a abusos cometidos contra civiles e inocentes sospechosos de pertenecer a organizaciones políticas de izquierda, o por estar atrapados en medio del enfrentamiento entre las fuerzas armadas y los movimientos guerrilleros. Los vínculos con la izquierda política o religiosa provocaron que las organizaciones de derechos humanos fueran acusadas por las fuerzas del orden de tener una agenda política escondida y de estar comprometidas con la subversión, acusación que las puso a la defensiva y limitó su capacidad de influir en las élites políticas durante sus primeros años de funcionamiento.

Sin embargo, con el descenso de los conflictos armados y las transiciones de las dictaduras militares y regímenes autoritarios a gobiernos civiles, algunas de estas organizaciones han demostrado gran capacidad de adaptación a los nuevos contextos, diversificando agendas y estilos de trabajo al incluir demandas de mayor democratización y de transparencia en el ejercicio del poder político. Las estrategias de confrontación y denuncia han perdido la centralidad de los primeros años, para tratar de aprovechar las oportunidades que se abren con los nuevos gobiernos civiles, proponiendo la formación de comisiones de investigación mixtas (civiles y estatales), utilizando el poder judicial en la búsqueda de justi-

cia y planteando reformas concretas en el funcionamiento de algunos aparatos del Estado. De esta manera, han ido ganando mayor credibilidad y legitimidad hasta convertirse en actores centrales de la lucha de la sociedad civil por una mayor democratización y respeto de una amplia gama de derechos ciudadanos. En todos los países la consolidación y desarrollo de las organizaciones de derechos no se entiende completamente sin el apoyo de redes similares de carácter supranacional que, desde un inicio, les dieron su respaldo y protección frente a las represalias del autoritarismo, pero que también presionaron internacionalmente a los gobiernos implicados.

En su estudio sobre Argentina, Saba (2000) muestra que el retorno a la democracia en la década de 1980 supuso un enorme desafío para el movimiento de derechos humanos, ya que tuvo necesidad de encontrar nuevas maneras de hacer su trabajo y mantener su legitimidad. Los juicios a los militares acusados de violaciones a los derechos humanos fueron el punto de intersección en el que el reclamo por estos derechos coincidió con el reclamo por el imperio de la ley y la Constitución. La congruencia de estas demandas se explica por la continuidad entre el trabajo promovido por el movimiento de derechos humanos y el de las organizaciones ciudadanas del decenio de 1980. Por ejemplo, una de esas demandas es el derecho a la "identidad" y retorno a sus verdaderas familias de los hijos de los desaparecidos, secuestrados durante el cautiverio de sus padres, y muchas veces dados en adopción a familiares de los propios torturadores. Éste es el caso del movimiento de las abuelas de la Plaza de Mayo, que adaptaron sus exigencias de respeto a los derechos humanos a sus demandas por el derecho a la identidad de sus nietos, utilizando para este fin la institucionalidad de los regímenes civiles. Saba postula que ambos tipos de organizaciones de derechos han estado trabajando en Argentina por construir un modelo deliberativo de democracia que privilegia los consensos antes que las relaciones de confrontación que han caracterizado la práctica política previa. Estas organizaciones impulsan acciones de defensa del interés público, para lo cual articulan los esfuerzos de abogados, jueces y creadores de una opinión pública democrática.

Al igual que en Argentina, el movimiento de derechos humanos en Perú surge en la década de 1970 en el marco de un gobierno militar autoritario, aunque reformista y sin el carácter sangriento de las dictaduras del Cono Sur. En ese entonces, bajo la influencia de la izquierda, la defensa de los derechos humanos se concebía como parte indisoluble del cambio general de las estructuras de la sociedad. Fue apenas en el decenio de 1980, con el retorno a los gobiernos civiles y con el inicio del en-

frentamiento entre movimientos guerrilleros que usaban el terror como método político y las fuerzas represivas del Estado, cuando el movimiento de derechos humanos perfila mejor su papel como defensor de los derechos humanos violados en los enfrentamientos y se pronuncia claramente contra cualquier tipo de violencia. Ésta es una opción que implicó dejar de lado militancias ideológicas y asumir de manera corporativa una agenda de derechos que fomentan una mayor democratización de la sociedad, haciéndola más plural, tolerante y participativa. Con estas posiciones se consolida la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, una experiencia exitosa de trabajo conjunto, inédito en América Latina y en muchas partes del mundo.

Según Drzewieniecki (2000), la Coordinadora ha desarrollado una cultura institucional que le ha permitido responder bien a los cambios de prioridades que han traído consigo las transformaciones del régimen político, como también a los equilibrios internos de poder entre las organizaciones que la constituyen. También ha sido particularmente exitosa en utilizar estrategias locales, nacionales e internacionales para asegurar la liberación de prisioneros inocentes, y en influir en la legislación relacionada con los derechos humanos y ciudadanos. La crisis final del régimen autoritario de Fujimori mostró también el éxito de la Coordinadora en liderar a la sociedad civil en temas muy sensibles en Perú, como la institucionalidad democrática, la corrupción y la impunidad del ejercicio del poder, los cuales constituyen parte de su nueva agenda. Igualmente, la Coordinadora busca vías innovadoras para trabajar derechos económicos, sociales y culturales, y alcanzar a sectores más amplios de la sociedad peruana.

En Colombia, al igual que en Perú, la mayor parte de las violaciones de los derechos humanos han ocurrido bajo gobiernos civiles, y han tenido como víctimas a campesinos pobres de las provincias más alejadas. También en ambos países los activistas de derechos humanos han sido blanco de amenazas y agresiones por parte de los sectores involucrados en los movimientos armados, aunque la situación es mucho peor en Colombia. Éstas son diferencias sustantivas respecto de los procesos vividos en Argentina y Chile, donde las violaciones a derechos humanos más graves han ocurrido durante las dictaduras militares, teniendo como víctimas principales a estudiantes y profesionales de clase media. En Colombia, conforme la guerra se ha agravado en los últimos años, se han producido movilizaciones por la paz de sectores afectados por el conflicto, independientemente de los partidos políticos, los actores armados y el Estado. Las movilizaciones convocadas por la sociedad civil son parte de un proceso de aprendizaje e innovación política que tiene

en el respeto a los derechos humanos y ciudadanos la base de una nueva cultura política que ayude a generar confianza entre grupos de la sociedad civil históricamente enfrentados.

Según Mauricio Romero (2000b), esto habría sido posible por la confluencia de cuatro factores: la activa participación de la Iglesia católica en la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado; el papel de alcaldes y gobernadores de las regiones azotadas por la violencia que han alentado expresiones colectivas de las sociedades civiles locales; el accionar de una diversidad de asociaciones, redes, ONG, grupos e individuos que presionan por una negociación política como parte de un paradigma de cambio político diferente a la lucha armada; y, finalmente, por la movilización de sectores empresariales y profesionales en contra del secuestro y por el alto a la guerra.

El impacto político de las organizaciones de derechos varía en cada país de la región, aunque tienen en común ser organizaciones autónomas del poder del Estado y con capacidad de cuestionar al poder político y militar. Sin embargo, aquellos países con un aparato estatal sólido, profesional, y donde hay una efectiva separación de poderes, tienen mejores condiciones para el desarrollo y mayor impacto de las actividades promovidas por las organizaciones de derechos. Igualmente, es importante la existencia de una prensa libre y democrática. Y es que estas organizaciones, al hacer uso extenso del derecho, en especial del litigio en los tribunales, tanto para la defensa, protección y promoción de ciertos derechos como para fiscalizar el accionar de oficiales y estructuras del Estado, requieren de una probada independencia del Poder Judicial. También requieren de la posibilidad de movilizar a la opinión pública en torno a los derechos ciudadanos conculcados por abusos de poder o actos de corrupción. En efecto, la institucionalización de derechos por la vía legal resulta un mecanismo de vital importancia para la concreción de los logros de estas organizaciones.

Feminismos

El feminismo ha sido uno de los movimientos sociales e ideológicos más visibles en la región durante las últimas décadas. Teniendo como antecedentes históricos las luchas de las mujeres de inicios del siglo XX por el derecho al sufragio, condiciones laborales igualitarias y leyes de protección al niño y a la madre, a partir de la década de 1970 "una inédita combinación de activistas, mujeres de organizaciones no gubernamentales y académicas feministas confluyeron con las militantes de partidos

de izquierda y pobladoras organizadas para la supervivencia, en espacios de acción y retroalimentación de experiencias, muchas veces no exenta de tensiones" (Barrig, 2000). La lucha feminista se convirtió entonces en una lucha unitaria que buscaba transformar la situación de las mujeres en la sociedad, relegadas al espacio familiar y excluidas de la vida política. El feminismo del decenio de 1970, al igual que otros movimientos sociales de la época, se caracterizó por su estrategia de confrontación con el Estado y los grupos de poder dominantes, y por tratar de despertar la conciencia política radical de las mujeres contra el poder patriarcal que las excluía de la esfera pública y del trabajo e imponía formas de dominio sobre sus propios cuerpos.

La militancia feminista iba acompañada, en la mayoría de casos, de otra militancia en los partidos políticos de izquierda. El feminismo y el movimiento de derechos humanos comparten esta influencia política temprana. En el caso del feminismo, si bien la doble militancia alimentaba experiencias cercanas, no estaba exenta de tensiones y conflictos, causados por el choque entre estructuras partidarias y feministas respecto a la definición de la prioridad de las luchas de las mujeres: contra la opresión de clase o contra la opresión de género. Estas tensiones dieron lugar muchas veces a divisiones entre las mujeres que optaron por permanecer en los partidos y aquellas que prefirieron estrategias de organización autónoma, con el consiguiente rompimiento con las estructuras partidarias (Wills, 2000; Ríos, 2000). La mayoría tomó el camino de la organización autónoma, aunque María Feijoó sostiene la hipótesis de que en Argentina el peso de la identidad partidaria fue y es aún fuerte, e incluso atraviesa los feminismos existentes hoy en este país.

Desde mediados de la década de 1980, y sobre todo de la de 1990, en el marco de un contexto de cambios estructurales producidos por el proceso de globalización, el reordenamiento neoliberal de la economía y los procesos de democratización en curso en la mayoría de países de la región, el movimiento feminista se diversifica en varios *feminismos* que buscan responder con diversas estrategias y evaluaciones a las nuevas condiciones. Como lo muestran los casos estudiados en Argentina, Chile, Colombia y Perú, el feminismo deja de ser un movimiento social unitario para convertirse en un expansivo, policéntrico y heterogéneo *campo de acción* que atraviesa un vasto arreglo de arenas culturales, sociales y políticas (Álvarez, 1998).

Hoy existen diversas maneras de ser y vivir el feminismo, siendo el vértice de unión la igualdad de oportunidades y la promoción de los derechos de las mujeres, mientras que el tema de la relación con el Estado es el principal factor de diferenciación entre los feminismos de la re-

gión. Este tema suscita tensiones y discusiones dentro de movimientos y ONG feministas, planteándose el dilema de tener que elegir entre dos estrategias políticas diferentes: la autonomía frente al Estado o la articulación con él. Al respecto existen posiciones muy encontradas entre quienes han optado por la vía de la interlocución y cooperación con el Estado, la tecnificación y la profesionalización, y quienes tratan de defender la "esencia" del feminismo radical del decenio de 1970 y que denuncian los costos de la institucionalización de la agenda feminista, que incluye la renuncia a temas —antes no negociables— vinculados al cuerpo, como el derecho al aborto.

La profesionalización de una parte sustantiva de las activistas de los movimientos feministas hace posible encontrarlas en ONG especializadas, en el Estado y en los organismos de desarrollo internacionales. Como indica Barrig, menos urticante que la palabra feminismo, el concepto de género se ha convertido en un recurso técnico que ensambla los discursos y mandatos de las conferencias de la ONU con los requerimientos a las feministas de asesorías y recursos humanos desde las dependencias públicas y privadas. Quizá la misma trayectoria tendría otros conceptos de mucho uso en medios académicos y políticos como "sociedad civil", "tercer sector" o "responsabilidad social empresarial". Con el apoyo de la cooperación técnica internacional, las ONG feministas tienen un papel prominente y muy controvertido en la formación y sostenimiento de redes temáticas de alcance local, nacional, regional e incluso mundial. Son redes más estructuradas, profesionales, y con mayor capacidad para impulsar agendas y trasnacionalizar los discursos y las prácticas feministas (Ríos, 2000). La creciente globalización ha hecho posible que las feministas sean capaces de articularse más allá de las fronteras nacionales, de difundir conocimientos e información, de movilizarse políticamente en tanto grupo de presión y movimiento político capaz de influir en la construcción de agendas en el ámbito internacional.

Destacan dos reacciones generacionales frente a los cambios de los últimos años. De un lado, las "pioneras" del feminismo de la década de 1970, un destacado grupo de mujeres que experimentaron intensamente la doble militancia y que hoy parecieran añorar un feminismo único, homogéneo, "correcto" políticamente y vinculado a la idea del desenmascaramiento de un Estado y de la sociedad patriarcal. De otro lado, una segunda generación de feministas, educadas en el decenio de 1980, que perciben positivamente la pluralidad y heterogeneidad del campo feminista. Ésta es una generación dispersa en distintas organizaciones, pero que aprecia las posibilidades que brindan las acciones más institucionalizadas o especializadas para el avance del feminismo y que incursiona

en procesos de formulación y ejecución de políticas públicas nacionales y de influencia en las agendas internacionales. Al respecto se han logrado avances en el campo de la representación política, con leyes de cuotas parlamentarias en varios países de la región y la eliminación de formas de discriminación de la participación política de la mujer. Sin embargo, ambas generaciones de activistas provienen principalmente de las clases medias y altas de nuestras sociedades, al igual que los activistas de los derechos humanos, políticos y ambientales.

Además de estas diferencias, y no obstante el debilitamiento del vínculo original entre el feminismo y el socialismo, aún se observan organizaciones de la región en las que la identidad de clase subordina a la de género. Los "nudos no resueltos" entre sensibilidad de género y preocupación de clase, a los que hace referencia Wills (2000), se presentan no sólo en el movimiento colombiano de mujeres, sino también entre las argentinas y las feministas de la corriente autónoma de Chile. Adicionalmente, en Colombia estos conflictos no resueltos forman parte de la memoria personal y colectiva que subsiste y crea dificultades para la articulación de los sectores entre sí y con otros movimientos de la sociedad civil. Como ya se anotó, Argentina tiene una particularidad adicional: la fuerza de las identidades partidarias en las organizaciones feministas reproduce en éstas las características de la lucha política local —como la competencia abierta de grupos, la cooptación partidaria y el enquistamiento.

Ambiente

Otro tema en torno al cual se han organizado iniciativas civiles innovadoras en la región tiene que ver con el efecto destructor del modelo económico sobre el ambiente. Es cierto que en este caso la preocupación internacional por el tema permite su inclusión "formal" en diversos programas estatales financiados por la banca internacional y en las estrategias de acción y mandatos de diferentes organizaciones no gubernamentales. Al igual que en los dos casos anteriores (derechos humanos y feministas), se observa la actuación de organizaciones de la llamada sociedad civil global; sin embargo, la temática ambientalista no parece haber sido asumida con igual importancia en todos los países. En la región destaca Chile, cuyo caso se presenta usualmente como modelo de éxito económico neoliberal por excelencia; sin embargo, es también ahí donde la problemática ambiental ha calado más hondamente en la población. En efecto, según el estudio sobre las ONG "verdes" chilenas realizado por Marcel Claude (2000), éstas han cumplido una valiosa labor

al llevar la "cuestión ambiental" y los derechos ambientales al escenario de las decisiones y acciones políticas y al centro de las preocupaciones de la opinión pública. No obstante, no se ha logrado aún transformar la agenda política de los gobiernos de la Concertación en un modelo de desarrollo genuinamente sostenible, ni provocado un impacto significativo en el sector empresarial.

Lo que hay, por el contrario, es un conjunto desarticulado de organizaciones no gubernamentales con diferentes objetivos, y a las que les es difícil agruparse y establecer vínculos sólidos y permanentes entre sí y con otras instancias ciudadanas. Sin embargo, poco a poco se van dando condiciones para ir desarrollando una mejor capacidad técnica que permita proponer alternativas de desarrollo sustentable y, mediante esta vía, mejorar la coordinación y acción colectiva verde. El potencial es enorme, ya que existe en Chile la conciencia, aún difusa pero extendida, de que el éxito económico ha venido afectando la calidad del ambiente y depredando los recursos naturales no renovables, todo lo cual afecta el derecho de los ciudadanos a un ambiente saludable y adecuado para la existencia humana.

Conclusiones

La sociedad civil, entendida como una esfera social autónoma del Estado, es una construcción social moderna y relativamente reciente y desigual en los países andinos y del Cono Sur, aunque algunos de sus elementos constitutivos hayan estado presentes de manera fragmentada desde los inicios mismos de la vida republicana. En las últimas décadas el efecto combinado de dictaduras militares o gobiernos civiles autoritarios, transformaciones económicas neoliberales, transiciones democráticas inacabadas y conflictos políticos armados, han dado lugar a cambios sustantivos en la naturaleza de la sociedad civil, perfilando mejor sus contornos, así como los diversos tipos de vinculación que ha desarrollado con el Estado. Entre éstos figuran: la transformación de modos tradicionales de organización y acción colectiva basados en criterios corporativos o de clase, el declive de partidos e ideologías políticas convencionales, y la expansión de nuevos tipos de asociación civil que se asientan en problemáticas particulares propias del agudo proceso de fragmentación social y política vivido en los últimos años.

En este contexto, el concepto de ciudadanía adquiere gran importancia, entendido como la puesta en práctica de un conjunto de derechos civiles y políticos iguales para todos los ciudadanos, pero que están sien-

do amenazados por la creciente desigualdad producida por las reformas neoliberales, o que simplemente nunca han estado al alcance de amplios sectores de la población. La construcción social de la ciudadanía es un proceso activo, con avances y retrocesos, producto de las circunstancias que rodean la lucha social y política de los sectores excluidos, e indisolublemente ligado al destino de la democratización en curso en América Latina. Los movimientos sociales y las acciones colectivas, al igual que los cabildeos y los espacios de cooperación entre los actores, son los instrumentos que sostienen la demanda y defensa de los derechos ciudadanos.

Los casos estudiados plantean las siguientes hipótesis de trabajo: primera, que la relación de la sociedad civil con el Estado continúa siendo un aspecto crucial en los esfuerzos de democratización, aunque se han desarrollado transformaciones importantes en la naturaleza y diversidad de estas relaciones. Las organizaciones civiles más exitosas, en términos de su contribución a las luchas democráticas, parecen ser aquellas que han sido capaces de establecer una autonomía significativa respecto al Estado, al mismo tiempo que continúan teniendo con él una relación activa y políticamente motivada. El balance entre autonomía y vinculación no es fácil de mantener, y la relación con el Estado puede ser de cooperación, cooptación o confrontación. Cuando las organizaciones civiles carecen de autonomía respecto del Estado o las élites, son por lo general políticamente débiles y sumamente vulnerables a las presiones externas, así tengan un gran número de individuos participando en ellas. Adicionalmente, las organizaciones de sociedad civil más fuertes tienden a ser las que han extendido sus bases sociales y criterios de representación a sectores más amplios de la ciudadanía.

La segunda hipótesis es que el respeto por el pluralismo y los derechos ciudadanos se ha convertido en un creciente consenso para lograr y consolidar la democracia en la región. Con la fragmentación y la multiplicación de intereses (individuales y colectivos), que se han acentuado en las últimas décadas, se ha desarrollado también un proceso accidentado de aprendizaje civil que ha llevado a un mayor respeto por el pluralismo, y la percepción compartida por diversos actores de que el logro de ciertos derechos y objetivos políticos requiere de la cooperación y la suma de esfuerzos de diversa índole. Este consenso supone tanto el rechazo al liberalismo extremo (con su énfasis en los individuos aislados y egoístas en la consecusión de sus propios fines) como de los modelos populistas de acción social y política que apelan a las masas anónimas y movilizables. En la actualidad, los protagonistas parecen ser ciudadanos que ejercen o buscan ejercer sus derechos, y fuertemente comprometidos con los va-

lores de la democracia. Sin embargo, como lo muestra la mayoría de los estudios, en la sociedad civil todavía existen prácticas autoritarias, clientelistas y renuentes al pluralismo, herencia en la cultura política de la sociedad civil de proyectos políticos partidarios, algunos de los cuales, si bien tuvieron un papel positivo en la lucha contra el autoritarismo estatal, paradójicamente debilitan la democracia durante los procesos de transición actualmente en curso. El consenso también incluye la democratización de la propia sociedad civil.

La tercera hipótesis de trabajo plantea la urgente necesidad que tienen los actores de la sociedad civil de agregar intereses alrededor de programas y estrategias orientados a consolidar el cambio social y el buen gobierno. La pobreza y la desigualdad en la región exigen esfuerzos para superar las limitaciones de los intereses particulares y desarrollar efectivas propuestas de redistribución de recursos y poder político y económico, al tiempo que mejoran las condiciones de vida de las mayorías. Sin embargo, para llevar adelante esta agenda democratizadora se requiere la confluencia de dos factores: por un lado, una sociedad civil fuerte, en términos del número de personas comprometidas, de la complejidad de sus organizaciones, de su autonomía y de la capacidad de elaborar propuestas concretas, y por otro, como sugiere Oxhorn, que exista un régimen político donde el poder no esté concentrado en pocas manos o instituciones sino, por el contrario, disperso en distintos balances institucionales de poder y con partidos políticos firmemente establecidos. Cuando no ocurre esta confluencia, las posibilidades de democratización parecieran ser escasas, ya que toda forma de autoritarismo buscará reprimir o cooptar a la sociedad civil.

Finalmente, desde la esfera internacional se proyectan a los países de la región distintas agendas de trabajo sobre temas de interés global que compiten, se complementan o yuxtaponen con las agendas de los actores locales, tanto estatales como civiles. No sólo se trata de las instituciones financieras internacionales, sino también de instituciones políticas supranacionales, iglesias, ONG internacionales y fundaciones privadas de distinta índole. Todas configuran entramados temáticos y redes que buscan influir en los procesos de democratización en curso, con distintos márgenes de autonomía y dependencia. Las organizaciones de la sociedad civil con mayor grado de profesionalización serán las que más éxito tengan para articularse con redes trasnacionales que forman parte de la llamada sociedad civil global y, por lo tanto, con mayor capacidad para presionar por sus demandas a los Estados y gobiernos en turno. La articulación externa ha probado también ser un medio para proveer seguridad a los activistas en situación de alto riesgo, como es el caso

de los grupos de derechos humanos desenvolviéndose en medio de conflictos armados, y se convierte además en un factor que influye en la mayor o menor representatividad de las organizaciones en la sociedad civil. Sin embargo, es importante señalar que la exigencia de calificación técnica y política produce desigualdades entre los actores de la sociedad civil, reforzando la escasa participación de los actores más pobres y menos educados en los espacios públicos y los foros internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Altimir, Óscar, "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", *Desarrollo Económico,* vol. 37, núm. 45, 1997, pp. 3-30.

———, "Income, Distribution and Poverty through Crisis and Adjustment", en A. Berry (ed.), *Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America,* Londres, Lynne Rienner, 1998.

Álvarez, Sonia, S. Dagnino y A. Escobar, "Introduction: The Cultural and the Political in Latin American Social Movements", en S. Álvarez, E. Dagnino y A. Escobar (eds.), *Culture of Politics, and Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements,* Boulder, Westview Press, 1998.

———, "Latin American Feminisms 'Go Global': Trends of the 1990's and Challenges for the New Millennium", en S. Álvarez, E. Dagnino y A. Escobar (eds.), *Culture of Politics, and Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements,* Boulder, Westview Press, 1998.

Avritzer, Leonardo, "El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas: propuestas para un diseño institucional", en A. Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad,* México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1999b.

———, "Modelos de sociedad civil: un análisis de la especificidad del caso brasileño", en A. Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad,* México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1999a.

Banco Mundial, *World Development Report 1999-2000: Entering the 21st Century,* Nueva York, Oxford University Press, 1997.

———, *World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty*, Washington, Banco Mundial, 2000.

Barrig, Maruja, *La persistencia de la memoria. Feminismos y Estado en el Perú de los 90,* Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 15), 2000.

Berry, Albert, "The Income Distribution Threat in Latin America", *Latin American Research Review,* vol. 32, 1997, pp. 3-40.

BID, *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997,* Washington, BID, 1997.

Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry, *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional,* Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 1997.

Campodónico, Humberto, "¿Nuevo sentido común a la vista?", *Quehacer,* núm. 118, 1999.

CEPAL, *Panorama social de América Latina 1998,* Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1999.

———, *Panorama social de América Latina 1999-2000,* www.eclac.org, 2000.

Claude, Marcel, *Participación ciudadana, organizaciones no gubernamentales verdes y agenda política* (en Chile), Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 7), 2000.

Cohen, Jean y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory,* Cambridge, MIT Press, 1992.

Coinvertir, *Macroeconomic Indicators,* Colombia, 2000.

Cueva, Hanny y Armando Millán, *Las organizaciones femeninas para la alimentación y su relación con el sector gubernamental,* Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 16), 2000.

De la Maza, Gonzalo, *Sociedad civil y democracia en Chile,* Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 6), 2000.

Drzewieniecki, Joanna, *La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos: un estudio de caso,* Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 17), 2000.

Espinoza, Vicente, *Colegio Médico y Colegio de Profesores. Actuación 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, núm. 8), 2000.

Feijoó, María del Carmen, *El feminismo contemporáneo en la Argentina: encuentros y desencuentros en un escenario turbulento,* Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 3), 2000.

Ferranti, D., G. Perry, I. Gill y L. Servén, *Securing our Future in Global Economy,* en http://www.worldbank.org/, 1997.

Forment, Carlos, *Democracy in Latin America: Civic Selfhood and Public Life in Mexico and Peru,* Chicago University Press, 2001.

González de Olarte, Efraín, *El neoliberalismo a la peruana: economía política del ajuste estructural, 1990-1997,* Lima, IEP/Consorcio de Investigación Económica, 1998.

Kahhatt, Farid, *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú,* Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 14), 2000.

Karl, Lynn Terry, *The Viceous Cycle of Inequality in Latin America,* 2001 (mimeo).

Murillo, María Victoria, *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America,* Nueva York, Cambridge University Press, 2001.

Ocampo, José Antonio, "Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL", *Revista de la CEPAL,* núm. 66, 1998, pp. 7-28.

Olvera, Alberto (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad,* México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1999.

Oxhorn, Philip, "Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America", en Susan Eckstein y Timothy Wickham-Crawley (eds.), *Social Justice: Latin American Past Experiences and Future Prospects* (en prensa).

Palomino, Héctor, *Sindicatos y sociedad civil en Argentina contemporánea,* Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 4), 2000.

Panfichi, Aldo, "The Authoritarian Alternative: 'Anti-Politics' in the Popular Sectors of Lima", en D. Chalmers *et al.* (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation,* Nueva York, Oxford University Press, 1997.

Peruzzotti, Enrique, *Emergencia, desarrollo, crisis y reconstrucción de la sociedad civil argentina,* Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 2), 2000.

Ramos, Joseph, "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina", *Revista de la CEPAL,* núm. 62, 1997, pp. 15-38.

Ríos, Marcela, *Feminismo(s) chileno en los noventa: paradojas de una transición inconclusa,* Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 9), 2000.

Rojas, Cristina, *Corporate Philantropy and Democratic Governance: The Case of Colombia,* Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 12), 2000.

Romero, Mauricio, *Movilización por la paz en Colombia,* Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 11), 2000b.

———, *Paz, reformas y cambio en la sociedad civil colombiana,* Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 10), 2000a.

Saba, Roberto, *El movimiento de derechos humanos, las organizaciones de participación ciudadana y la construcción de la sociedad civil y "rule of law" en Argentina,* Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 5), 2000.

Sabato, Hilda, *La política en las calles: entre el voto y la movilización, Buenos Aires, 1862-1880,* Buenos Aires, Sudamericana, 1998.

Sanborn, Cynthia y Aldo Panfichi, "Fujimori y las raíces del neopopulismo", en F. Tuesta (ed.), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996,* Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1997.

Stiglitz, Joseph, "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el consenso post-Washington", *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales,* vol. 38, núm. 151, 1998, pp. 691-720.

Székely, Miguel y Marianne Hilgert, *The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality,* Washington, BID-Research Department, 1999.

Thorp, Rosemary, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América latina en el siglo XX,* Washington, BID, 1997.

Tussie, D., N. Rabotnikof y M. Riggirozzi, *Los organismos internacionales frente a la sociedad civil: las agendas en juego,* Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 1), 2000.

Villar, Rodrigo, *El Tercer Sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias,* Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales, Bogotá, 2001.

Williamson, John (ed.), *Latin America Adjustment: How Much has Happened?,* Washington, Institute for International Economics, 2000.

Wills, María Emma, *Los viajes de los feminismos en Colombia (1980-1999),* Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 13), 2000.

Zapata, Antonio, *Naturaleza y sociedad: el niño 1997-1998 en el Perú,* Lima, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP (Cuadernos de Investigación Social, núm. 18), 2000.

Zuluaga, Jaime, "Sueños de paz, realidades de la guerra", en L. A. Restrepo (coord.), *Síntesis '99. Anuario social, político y económico de Colombia,* Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores/IEPRI/Fundación Social, 1997.

SOCIEDAD CIVIL Y ORGANISMOS INTERNACIONALES: DILEMAS Y DESAFÍOS DE UNA NUEVA RELACIÓN

NORA RABOTNIKOF, MARÍA PÍA RIGGIROZZI,
DIANA TUSSIE (coordinadora)

INTRODUCCIÓN: LA EMERGENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL COMO ACTOR INTERNACIONAL

Alejados de la característica polarización Estado-mercado propia de la era de la Guerra Fría, el nuevo milenio nace enfrentado a dos desafíos importantes: la redefinición del espacio político-económico internacional y el advenimiento de nuevos actores no gubernamentales que demandan un papel como intermediadores políticos no partidarios en temas como derechos humanos, ambiente, pobreza y exclusión. En consecuencia, se abre un nuevo juego de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. En este marco, los nuevos desafíos rechazan soluciones comandadas por actores unitarios, sean Estados u organismos internacionales. Las relaciones entre países exigen hoy la apertura a nuevas instancias de representación colectiva que trascienden la esfera pública y los vínculos con los aparatos institucionales del Estado. En este sentido, sociedad civil, gobiernos y organismos internacionales forman una nueva tríada de relaciones cuya modalidad de interacción y articulación de intereses se redefinen en el mundo globalizado. Las transformaciones más recientes y los procesos actuales marcados por la expansión de la democracia y el predominio de la economía de mercado apuntan a formas aún más diversificadas de acción colectiva, expresiones sociales y significaciones políticas. Este proceso ha implicado la emergencia de organizaciones e instituciones cuya razón y naturaleza no emanan estrictamente de intereses nacionales, sino que sustentan motivaciones y objetivos globales. Sociedad civil y actores gubernamentales, incluidos los organismos internacionales, buscan su identidad y su lugar en este nuevo escenario.

El nuevo activismo internacional desarrollado por nuevos actores sociales no sólo desafía los tradicionales patrones de relaciones intergubernamentales, sino que además abre un espacio diferente en el tratamiento

teórico sobre los organismos internacionales. Viejas preguntas acerca de la relación entre actores nacionales y trasnacionales (Keohane y Nye, 1976) se amplían para incorporar, en un análisis menos monolítico, a la sociedad civil como un actor influyente en la definición de la agenda económica, política y social. En el mismo sentido, los planteamientos sobre organismos internacionales reorientan su foco desde aquellos análisis sobre instituciones formales, creadas y dirigidas a partir de los intereses de las grandes potencias (Krasner, 1983; Keohane, 1984), hacia el reconocimiento de dilemas recientes de cooperación y acción colectiva (Baldwin, 1993). Hoy las nuevas preguntas a los viejos dilemas pretenden dar respuesta a los desafíos que presentan aquellas fuerzas identificadas con la "globalización desde abajo" (Falk, 1998).

En este contexto, los organismos internacionales, nacidos en la cuna de las relaciones interestatales, redefinen prácticas y canales de diálogo con actores más allá de los Estados. Paralelamente a la proliferación de demandas de apertura y democratización por parte de la sociedad civil trasnacional, los organismos internacionales llevaron a cabo un *aggiornamento* paradigmático mediante un proceso de reformas internas para responder a los desafíos actuales. Manteniendo su carácter intergubernamental, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las Naciones Unidas (ONU), implantaron modalidades operativas distintas para abrirse al diálogo con la sociedad civil. Esta tendencia fue involucrando también a las instituciones regionales, como es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La convocatoria a la sociedad civil por parte de los organismos internacionales parece tener lugar a través de diversas racionalidades. Los nuevos mecanismos operativos adoptados se han acuñado en una agenda determinada por patrones culturales-institucionales y prácticas políticas particulares, por lo que las características y resultados de este proceso son distintos en cada organismo. Estos mecanismos creados para facilitar esas relaciones, los temas en torno a los que se estructura el diálogo, y las implicaciones para la sociedad civil en términos de oportunidades y límites de participación en la negociación de políticas internacionales, constituyen el objetivo de este análisis. El estudio se centra en las instituciones económicas internacionales, ya que la apertura de éstas representa un significativo desafío a la tradicional estructura cerrada de negociación e implementación de sus operaciones.

La siguiente sección redefine el concepto de sociedad civil en torno a su creciente relevancia como actor internacional y sugiere algunas generalizaciones en torno al *aggiornamento* de los organismos internaciona-

les *vis-à-vis* la sociedad civil. Analizando diversos patrones operacionales, distinguimos entre los organismos internacionales que proveen fondos y servicios —BM, BID y FMI— de aquellos que se proclaman sólo como foros de discusiones y negociación de políticas —ONU y OMC—. De este modo, sostenemos que en los primeros la sociedad civil es incorporada directamente por medio de programas sociales instaurados y monitoreados en el ámbito nacional junto con organizaciones de la sociedad civil. En este contexto, la aplicación y progresiva institucionalización de las prácticas y mecanismos de participación de la sociedad civil fueron reconfigurando la agenda operativa del BM, del BID y, en menor medida, del FMI —al mismo tiempo que estos cambios afectaron la estructura interna de los organismos—. Esta sección concluye con el análisis de la cultura institucional y la práctica política de los organismos-foro, determinando sus limitaciones en el abordaje de la sociedad civil. Finalmente, la cuarta sección brinda reflexiones acerca de las diferencias observadas en la vinculación entre organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil.

La sociedad civil y los organismos internacionales: redefiniendo identidades

El concepto de sociedad civil se define en torno a tres ejes problemáticos: primero, por un estilo de acción política no convencional basado en la acción directa, que contrasta con el modelo tradicional de intermediación de intereses que los partidos políticos desarrollan en las democracias contemporáneas. Vinculado con esto, presenta también una relación problemática con el sistema político, ya sea porque es esgrimido como alternativa a una forma de hacer política, o porque las mediaciones institucionales y canales de comunicación entre organizaciones de la sociedad civil y la esfera política resultan difíciles. Por ello, aparecerán definiciones de sociedad civil que excluyen explícitamente a los partidos y a los sindicatos, y surgirán estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil que sortearán sistemáticamente la instancia parlamentaria. Segundo, por una relación tensa con el Estado, ya sea porque en algunos contextos surge directamente identificada con el antiestado, o porque, en el marco del achicamiento del Estado y de la afirmación de nuevas formas de coordinación social, aparece como ámbito alternativo. Tercero, la sociedad civil se define en torno a la articulación de demandas orientadas a la democratización de los procesos de toma de decisiones, así como a la descentralización de esta estructura. Estas problemáticas fueron ges-

tando una noción tremendamente exigente de sociedad civil, la cual no se traduce fácilmente a un concepto operativo aplicable a diferentes sociedades y organismos. Ello llevó a plantear ciertas reservas acerca de la utilidad de englobar diferentes formas de acción colectiva, modelos organizativos, estrategias participativas (lógicas de protesta, de reivindicación corporativa, valores posmateriales, causas altruistas, etc.) bajo un mismo concepto paraguas (Pliego, 1997). Pero también llevó a reconocer la necesidad de contar con un marco conceptual que diera cuenta del nuevo papel de las nuevas formas de acción colectiva, de las redefiniciones de fronteras entre ámbito público y privado, y de la emergencia de una nueva sensibilidad social hacia la formulación de políticas. La sociedad civil, a pesar de las imprecisiones conceptuales y la sobrecarga de expectativas, es, en muchas de nuestras sociedades, una marca de identidad político-cultural; en todo caso, está presente la necesidad de reconocer que, más allá de versiones ingenuas o interesadas, lejos de un sujeto único de cambios y transformaciones, el término alude a una realidad infinitamente compleja, desigual y heterogénea, que recubre poderes, intereses, identidades y exigencias plurales y contradictorias (Salazar, 1998). Estas tensiones y problemas conceptuales reaparecen en la visión y el discurso sobre la sociedad civil en los organismos internacionales. En ocasiones los problemas son explícitamente abordados como un encuadre general complejo de las estrategias y políticas; en otras aparecen solapados en la reducción automática de la sociedad civil a "organizaciones no gubernamentales" (ONG) o al "tercer sector".

La discusión en torno a la definición del concepto de "sociedad civil" reabre el debate sobre un problema medular de las sociedades modernas actuales: la representación de intereses. Centrados en el diálogo con los organismos internacionales, la dinámica de representación parece ser conducida principalmente por lo que Keck y Sikkink (1998) llaman "redes de defensa". De acuerdo con las autoras, estas redes suelen ir más allá del cambio político para defender e instigar cambios en las bases institucionales y en los valores básicos de las interacciones internacionales. Muchas redes trasnacionales relacionan organizaciones sociales de países desarrollados con otras de países menos desarrollados, enlace que se define a partir de las limitaciones nacionales en relación con los vínculos entre el Estado y los actores sociales. De este modo, por medio de "aliados" internacionales se busca influir en el comportamiento de los Estados —por ejemplo, en defensa de los derechos humanos, derechos indígenas y campañas ambientales—. De la misma manera, la búsqueda de espacios participativos y la reivindicación de derechos se reproducen en demandas hacia los organismos internacionales.

La apertura de canales de diálogo e interacción entre organismos internacionales y actores no gubernamentales está condicionada no sólo por el diagnóstico que los organismos hacen de la sociedad civil, sino, además, por la cultura institucional que los define. Basados en el trabajo de Robert Cox y Harold Jacobson, *The Anatomy of Influence* (1973), distinguimos entre aquellos organismos que materializan el diálogo con la sociedad civil por medio de la implantación de programas y proyectos conjuntos y organizaciones proveedoras de servicio, y los que interactúan con la sociedad civil por medio de canales de diálogo menos institucionalizados, hasta informales, representando un foro para el diálogo. En este marco, como parte de las organizaciones proveedoras de servicios, los organismos financieros internacionales patrocinan programas y proyectos de desarrollo y modernización que son instaurados en el ámbito local junto con organizaciones de la sociedad civil. En el caso del BM y el BID, la vinculación con la sociedad civil se refleja principalmente en la interacción con organizaciones no gubernamentales, con un carácter de intermediación o de consultoría, en la constitución conjunta de programas financiados. En menor medida, el caso del FMI presenta un diálogo con organizaciones de la sociedad civil determinado por contactos con selectas organizaciones no gubernamentales alrededor de temas específicos y por medio de canales informales.

En contraste con los organismos financieros internacionales, los organismos identificados como foro, el sistema de Naciones Unidas y la OMC, no determinan en sus operaciones "clientes" o beneficiarios directos. Al ser más bien espacios en los cuales los gobiernos negocian acuerdos vinculantes, los canales que abren a la participación directa de la sociedad civil son más reducidos. Estos espacios, de carácter principalmente intergubernamental, son usados muchas veces por los gobiernos para legitimar colectivamente sus agendas políticas particulares. En este caso, la sociedad civil queda condicionada a no ser ni participante ni beneficiaria directa de los programas implantados en el ámbito nacional, si bien será afectada indirectamente.

La categorización mencionada no sólo es útil para analizar la nueva relación a partir de las funciones que los organismos internacionales cumplen según sus misiones y mandatos, sino que además abre nuevas preguntas en torno al proceso de toma de decisiones de las instituciones, el grado de compromiso con los principios de participación y transparencia, y las posibilidades de los organismos internacionales de trascender más allá de la estructura intergubernamental. Aun cuando la dimensión de "quiénes" y "cómo" varía en el discurso y en la práctica de los organismos internacionales, lo que parece ser un común denominador es,

por un lado, la conceptualización de la sociedad civil en el marco de una nueva articulación entre la esfera económica, política y social, y por otro, un nuevo diálogo centrado en las ONG como concepto que homologa diversas formas de acción colectiva tanto nacionales como internacionales. Así, los organismos internacionales se encuentran inmersos, en mayor o menor grado, en una nueva dinámica de interacción y negociación internacional con actores más allá del Estado.

Organizaciones proveedoras de servicios: el BM, el BID y el FMI

Entre los organismos internacionales, los primeros en entrar al radar de la sociedad civil fueron las organizaciones proveedoras de servicios. El BM y el FMI fueron los promotores, en los ámbitos nacionales, de la instauración de agendas de ajuste macroeconómico y reforma estructural, con la idea de que el crecimiento de la economía se traduciría casi automáticamente en una mejora en los índices de pobreza y desigualdad. Los pobres resultados evidenciados a principios de la década de 1990, que demostraban que en América Latina tanto la pobreza como la desigualdad empeoraron considerablemente, llegando incluso a estar por encima de los niveles previos a la crisis de la deuda a principios del decenio de 1980 (véase Altimir, 1996; Berry, 1997; Lustig, 1995), generaron la articulación de redes de ONG que demandan una respuesta de estos organismos acerca de las consecuencias de los procesos de reformas sectoriales que se están implantando en los países de América Latina con la asistencia del BM, el BID y el FMI.

El caso típico es la campaña lanzada por *Fifty Years is Enough* a inicios de la década de 1990. Aun cuando las demandas y las campañas internacionales se dirigían tanto al BM (y luego al BID) como al FMI, los primeros se encontraron frente al dilema de ser al mismo tiempo organismos financiadores y de desarrollo. En la práctica, y con fondos para desembolsar, el BM comenzó a delinear contactos no sólo con redes de ONG internacionales, sino también con las locales por medio de la apertura de canales de consulta. En esta dinámica, pronto se fueron abriendo canales de instauración conjunta de proyectos de desarrollo y de compensación social. En el caso del FMI, la misma naturaleza de sus operaciones determinó una apertura menos sistemática y más dirigida a la dinámica de consulta con expertos económicos.

En efecto, de los organismos económicos internacionales, el BM y el BID se han constituido en abanderados de la participación de la sociedad civil dentro de sus estrategias operativas. La fuerza motriz de la

relación entre bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y organizaciones de la sociedad civil se basa, por un lado, en la capacidad de promover una colaboración efectiva en la *identificación de necesidades sociales* y de grupos vulnerables dentro del diseño de programas y proyectos asistencialistas, y por otro, en la posibilidad de maximizar la *capacidad de dar respuesta* a las complejas demandas de desarrollo por medio de la asignación de sus fondos.

El BM y el BID ya habían desarrollado desde principios de la década de 1980 una experiencia considerable con organizaciones de la sociedad civil en el marco de los programas de desarrollo y *microemprendimientos*. A partir del decenio de 1990 se da un punto de inflexión. Como respuesta a las crecientes demandas de la comunidad internacional —particularmente de las ONG con base en Washington—, y frente a la baja *performance* de sus carteras,[1] los BMD llevaron a cabo transformaciones paradigmáticas en su misión y mandato, por un lado, así como cambios operacionales, por otro. En el primer caso, bajo el rótulo de *governance*, los BMD reorientaron su agenda hacia nuevas áreas de intervención nacional vinculadas estrechamente con la acción y la gestión gubernamental. Las temáticas que más destacan en esta agenda son la modernización de la gestión del Estado, la consolidación de las instituciones democráticas, el fortalecimiento de los gobiernos locales, la protección de los derechos humanos y del ambiente, y la reforma de las políticas sociales. Como resultado de este proceso, la línea demarcatoria entre el ámbito nacional y el internacional se vio erosionada, y la nueva agenda de la banca multilateral se volvió objeto de un tratamiento político y técnico por parte de los gobiernos, los organismos multilaterales y una extensa red de ONG. En segundo lugar, nuevos mandatos de transparencia, fiscalización y participación fueron adoptados por los BMD. Las modalidades operativas incorporadas en el marco de estos nuevos mandatos se orientaron hacia la participación de la sociedad civil mediante mecanismos de consulta e implantación de programas y proyectos sociales. En este contexto, el nuevo paradigma lleva implícita la idea de que el crecimiento económico sostenido sólo es alcanzable mediante nuevos programas de compensación social y en condiciones de legitimidad política, marcos regulatorios adecuados y descentralización política y económica (Casaburi y Tussie, 2000). De esta forma, la cooperación entre los BMD y las ONG se amplió durante la década de 1990, incrementando, entre otras, las ope-

[1] Las dos evaluaciones internas —el informe Wapenhans (Banco Mundial, 1992) y el informe Tapoma (BID, 1993)— revelaron las dificultades de instauración de los programas y proyectos y el bajo rendimiento de las carteras de préstamos (véase Nelson, 1997).

raciones de financiamiento y el diálogo sobre políticas. Así, la tarea del desarrollo es ahora concebida más como un ejercicio participativo, y no sólo como una transferencia de capital hacia los países en desarrollo (Tussie, 1997).

Dentro de este amplio marco, compartido por la banca multilateral en su conjunto, existen diferentes enfoques en la aplicación de las prácticas y mecanismos de participación de la sociedad civil en el BID y en el BM, enfoques que se relacionan estrechamente con las culturas y las características institucionales imperantes en cada uno. Si en el BM la entrada de la sociedad civil sigue la racionalidad mercado-sociedad, en el BID la agenda de participación de la sociedad civil está estrechamente vinculada con la relación Estado-sociedad. En efecto, mientras que en el caso del BM parece comparecer un sesgo economicista y "apolítico" con una versión más acotada de la sociedad civil homologada a las asociaciones voluntarias, en el BID la idea de sociedad civil es incorporada directamente en relación con la modernización del Estado. En la filosofía del BM, la estrategia de fortalecimiento de la sociedad se basa en la creencia de que al hacerlo se incrementarán las demandas respecto al gobierno y, en última instancia, mejorará la gestión estatal. Por el contrario, con una esfera de acción regional, el BID ha creado compromisos explícitos con los gobiernos prestatarios sobre la base de una estrategia más compleja que considera la democratización y la modernización del Estado como la contracara del fortalecimiento de la sociedad civil (Nelson, 2000). Su lógica de implantación de los nuevos mecanismos se enmarca en la realidad de que los gobiernos prestamistas son sus accionistas más importantes. La gobernanza interna del BID y su proceso de toma de decisiones están determinados por una estructura de votación donde los países latinoamericanos representan 50% de la participación —a diferencia del BM, donde estos países alcanzan sólo alrededor de 10 por ciento.

Estas diferencias fueron determinando de algún modo la naturaleza de la vinculación y los resultados en términos de reciprocidad en el diálogo con las ONG. El BM interactúa con activas ONG internacionales sobre la base de demandas globales, a través de consultas, reuniones y conferencias realizadas con grupos de trabajo para discutir los marcos de las políticas y las estrategias operativas determinadas. En efecto, el BM es el precursor de las relaciones con las ONG en el ámbito internacional. Esta relación comienza a tomar forma en 1982 con la creación del Comité BM-ONG como foro conjunto para el diálogo sobre políticas entre representantes de las ONG con funcionarios del BM. Sin peso en términos de autonomía como para influir en las decisiones políticas del BM, y con un carácter sesgado, dada la participación de las ONG del norte, este Comi-

té fue complementado a principios de la década de 1990 con la puesta en marcha del Grupo de Trabajo de ONG sobre el BM (GTONG-BM). Este último se constituyó como foro independiente para las ONG, abriendo su participación a las de los países en desarrollo y en transición comprometidas con el diálogo y el cabildeo hacia el BM. De este modo, el GTONG-BM permite a la sociedad civil "global" mantener un diálogo, aunque crítico, con el BM, y un intercambio de experiencias y perspectivas por medio de la generación de espacios comunes, canales de información y acciones de cabildeo, tanto en los programas instaurados en lo nacional como en relación con las reformas llevadas a cabo dentro del banco. Las relaciones entre esta red de ONG a nivel global y el BM no son lineales, sino que presentan una dinámica pendular en tanto promueven, por un lado, el entendimiento mutuo en relación con sus operaciones, mientras que, por otro, las ONG se posicionan con una postura crítica frente a la política restringida de toma de decisiones sobre programas y proyectos por parte del BM, el impacto de las políticas del banco y sus prácticas de préstamo sobre la pobreza y el ambiente. Desde la perspectiva de las ONG del sur, el GTONG-BM representa la oportunidad de crear vínculos regulares no sólo con las ONG del norte, sino también con el BM, desarrollando sus capacidades de participación en debates de temas globales. Dentro del GTONG-BM se diferencian dos subgrupos de cabildeo: el de ajuste estructural y el de participación popular; ambos focalizan las discusiones políticas con el BM. El GTONG emprendió la elaboración de tres estudios de casos sobre la evaluación de los programas de ajuste estructural y sus efectos sobre las sociedades y las poblaciones en Sri Lanka, Senegal y México, como una forma de continuar con el debate sobre políticas con el BM sobre la base de evidencia empírica. Esta experiencia sienta un antecedente de la participación de la sociedad civil en los programas de ajuste estructural y reforma sectorial, lo que constituye el *núcleo duro* dentro de los compromisos de participación y transparencia asumidos por el BM.

Por su parte, el BID, a diferencia del BM, no está en la línea de fuego de las ONG internacionales. La falta de escrutinio público respecto al BID tiene como telón de fondo la idea de que los cambios en el BM llevan de un modo progresivo y lineal a cambios en los bancos regionales. De hecho, el BID se vuelve poco atractivo para las ONG internacionales desde que su agenda está determinada en gran medida por los problemas y dilemas regionales. En efecto, el BID ha asumido un papel destacado en la región. Es el prestamista para el desarrollo más importante, coordina encuentros de donantes para los países de la región, y su presidente, Enrique Iglesias, actúa con frecuencia como estadista regional, partici-

pando activamente en las discusiones sobre políticas regionales. En términos operativos, el BID, a diferencia del BM, sustenta su estrategia de vinculación con la sociedad civil en el ámbito regional más que en el global. El diálogo "especial" que el BID mantiene con los gobiernos, y su participación en la cultura política de la región, le proporcionan ventajas operacionales y lo convierten en un actor clave en el proceso de construcción de consensos.[2] La Cumbre de las Américas de 1994 fue reflejo de este compromiso en la medida en que el BID participó en la definición de la agenda regional y del plan de acción de cara al proceso de integración del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esta experiencia ha reunido en un mismo foro de discusión a gobiernos, al BID, al Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y a organizaciones de la sociedad civil regionales, los cuales debatieron acerca de las prioridades políticas y económicas regionales. El documento resultante, *Nuestra común agenda para las Américas*, explicita el compromiso del BID frente a la consolidación de la democracia y a la reconstrucción del Estado,[3] en el marco de su agenda de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil.

En este contexto, el compromiso del BID con la sociedad civil está íntimamente ligado a los procesos sociales, políticos y económicos que enfrenta la región. Mediante sus acciones, el BID fomenta la participación civil no sólo en la ejecución de sus proyectos, sino, además, estimula la de organizaciones sociales en el debate de temas clave. En los Grupos Consultivos (reuniones de acreedores y donantes) se constituyen foros para la coordinación de políticas nacionales y regionales, especialmente en el marco del Grupo Consultivo sobre "Reconstrucción y Transformación de América Central" —creado en 1998—, junto con representantes gubernamentales, no gubernamentales, autoridades de cooperación de países donantes y organismos financieros internacionales. Esta iniciativa internacional fue presidida por el BID para recaudar ayuda humanitaria, financiera y técnica para los países centroamericanos golpeados por el huracán Mitch. Lo destacado de este hecho es la creación de un foro que incluye a todos los países de la región. En ocasiones anteriores el trabajo se ha enfocado a cada país en particular.

En el plano nacional, las carteras de préstamos y la modalidad de instauración de los mismos presentan características similares en el BM y en el BID. En el terreno no se manifiesta una divergencia relacionada

[2] Diana Tussie (1995) acredita esta "relación especial" con el BID en su análisis de los préstamos sectoriales de la década de 1980.

[3] Véase *Our Common Agenda for the Americas*, reeditado en Rosenberg y Stein (1995).

con la cultura o identidad institucional. Las estrategias participativas están diseñadas como herramienta necesaria para la sustentabilidad de los proyectos implantados. La participación surge como una innovación metodológica que parece ofrecer resultados sustentables, a pesar de la resistencia de los gobiernos y, a veces, de los actores sociales. En el caso del BID, la necesidad de participación se fundamenta tanto en razones internas para la factibilidad de los planes como en razones que apuntan al fortalecimiento de los actores sociales. La colaboración de la sociedad civil mejora la calidad y sustentabilidad de los proyectos, contribuyendo al desempeño y mejoramiento del diseño, y reduciendo los costos de obtención de información; al mismo tiempo, disminuye los conflictos sobre temas sensibles al incluir desde el comienzo a los interesados, reduciendo así los costos de supervisión posterior. En este sentido, la participación remite en primera instancia a los usuarios o a los directamente involucrados, para englobar, luego, de manera propositiva, a los *stakeholders*, es decir, a quienes pueden afectar o ser afectados, directa o indirectamente, positiva o negativamente, por los resultados o impactos de los proyectos y programas (organizaciones comunitarias, las ONG locales, nacionales e internacionales, redes sociales informales, coaliciones temporales o informales de redes sociales, otros grupos de la sociedad civil, sector privado y colegios profesionales, gobiernos municipales y federales, gobierno nacional y otras agencias de desarrollo). Este amplio mapa de potenciales participantes se restringe a los directamente afectados en los proyectos ambientales de alto riesgo, en los que dañan a pueblos indígenas y en los que implican reasentamiento de poblaciones (en el caso de ambos bancos).

Esta primera aparición de la sociedad civil se da, por tanto, como telón de fondo de los participantes. Si bien la participación como método no se limita, en teoría, a ningún tipo de proyecto en especial (en el *Participation Sourcebook* se dice explícitamente que no debe confinarse como recurso de los programas de alivio a la pobreza ni de los proyectos compensatorios), el tema de la pobreza parece introducir algunas limitaciones en la lógica misma de la participación. Esto reducirá el concepto de sociedad civil a las ONG. En efecto, casi todos los ejemplos del *Resource Book on Participation* del BID tienden a presentar como experiencias exitosas de participación iniciativas como el *Social Investment Funds*, el programa *Small Projects*, y otros orientados hacia los sectores de menores ingresos, las poblaciones marginales y los pobres en general. Y en el área de pobreza y extrema pobreza, los interlocutores y *stakeholders* que se encuentran, o que es necesario reconocer o fortalecer, son básicamente las asociaciones comunitarias y las ONG. Algunas parecen ser los interlocu-

tores más idóneos en tanto combinan la experticia propia de la planificación tradicional (*traditional expert stance*) con la representación e involucramiento de los destinatarios y con la prestación de servicios. Sin embargo, este enfoque de participación no alcanza a la definición de las grandes decisiones macropolíticas ni al diseño e implantación de proyectos que trasciendan las *soft issues* (Wahl, 1997). La introducción de prácticas participativas en los préstamos de los BMD aparece sobre todo en los *proyectos sociales compensatorios*, que tienen básicamente características asistencialistas. Por el contrario, hay un *núcleo duro*, conformado por los préstamos de ajuste y reforma sectorial, en el cual no existe consulta o participación de la sociedad civil.

La lógica que guía las prácticas participativas se relaciona con nuevas visiones de cómo se alcanza el desarrollo, las cuales valoran sobremanera aspectos que antes parecían pertenecer a una esfera ajena a la economía —como el grado de confianza, la posibilidad de construir lazos asociativos, las percepciones y los valores de las personas—. Hoy en día, estos elementos, parte central de la cultura de una sociedad, son vistos como claves del progreso o estancamiento de las naciones (Kliksberg, 1999). Tanto en la bibliografía del BM, como del BID (PNUD/BID, 1998), nuevos conceptos articulan la esfera económica, política y social, al tiempo que reconocen el potencial inscrito en la trama de relaciones sociales para efectos del desarrollo (Banco Mundial, 1997). En este marco se considera que el desarrollo económico (su impacto en la eficiencia de los mercados a través de la reducción de costos de información, problemas de incentivos, o mayor eficiencia en la toma de decisiones) y el alivio de la pobreza en el ámbito local deben ser entendidos en un sentido amplio, a través del enfoque del *buen gobierno*, que parte del reconocimiento de la crisis de los modelos de desarrollo y de las formas de coordinación social centradas en el Estado, pero también de las insuficiencias del modelo de "Estado mínimo" para hacer frente a la complejidad de la sociedad contemporánea. El BM, que en la década de 1980 fuera uno de los promotores del desmontaje de las instancias estatales, y que en 1993 publicara el informe sobre el *East Asian Miracle*, modificó su postura en 1997. En el documento *The State in a Changing World*, afirma que en las llamadas reformas de segunda generación no sólo se trata de favorecer a las fuerzas del mercado, sino de redefinir "la importancia decisiva del factor político y del Estado para los países en procesos de desarrollo" (Messner, 1999). Con esto se adhiere a lo ya afirmado por el BID y por el estudio de 1990 de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Transformación productiva con equidad*, señalando la necesidad de hallar nuevos caminos más allá de la dicotomía Estado *versus* mercado (Lechner, 1999).

El tema del buen gobierno, o *governance,*[4] aparece como un aspecto crítico del desarrollo, y en el caso de América Latina se inscribe en una coyuntura de rápidas transformaciones de los sistemas políticos (transiciones) que se desenvuelven paralelamente al proceso de sustitución del modelo de desarrollo (impulso a la modernización económica con apertura hacia el exterior). En la agenda de los países latinoamericanos, el tema de la *governance* o buen gobierno coloca en el centro del debate la capacidad de los gobiernos para conducir estos procesos y administrar el efecto de estos cambios, combinando la efectividad con la viabilidad a largo plazo. En ese sentido, se produce una suerte de *Bringing the State Back In,*[5] y con él, también de la sociedad civil entendida de manera más compleja: como esfera de los intereses y relaciones sociales independientes del Estado, pero estatalmente aceptadas y protegidas.[6] En esa dirección parece abrirse un campo de reconocimiento tanto a la participación por la vía electoral como a la que recurre a las normas e instituciones jurídicas (Poder Judicial, reformas legislativas), y a las formas locales de participación.[7] En síntesis, el enfoque a partir del *buen gobierno* obliga a hacer referencia a un concepto más amplio y diversificado de sociedad civil, así como a una idea de coordinación social que la articule con el mercado y el Estado.[8] De esta forma, se advierte sobre la importancia estratégica de generar mecanismos e instituciones de negociación y acuerdo entre actores colectivos y de fortalecer los mecanismos de vigilancia pública. No sólo los resultados en términos de participación de la sociedad civil son sensiblemente análogos, sino que, además, el papel que ambos BMD cumplen en el desarrollo económico, social e institucional en los países prestatarios es convergente y hasta complementario. En términos de composición de carteras, ambos bancos aumentaron

[4] Para algunos autores *governance* o buen gobierno se refiere únicamente a la manera como se ejercen el poder y la autoridad. Otros incluyen la dimensión de conducción política y coordinación social; un tercer grupo incluye la gobernabilidad política, la competitividad económica y la integración social (véase Calderón, 1995).

[5] Según el conocido libro de Peter Evans. Resulta significativo que para algunos autores del auge del discurso sobre la sociedad civil de la década de 1980, esta consigna era considerada una respuesta insuficiente frente a los nuevos problemas del pluralismo y la diversidad cultural (véase Arato, 1993).

[6] De allí el énfasis en el desarrollo institucional en operaciones en materia de *governance*, y de allí también el puente con el concepto amplio de capital social (Calderón, 1995: 48).

[7] Véase Sela (1996), según este mismo documento, las instituciones financieras internacionales han evitado una definición clara y única de "buen gobierno" porque ésta automáticamente implicaría *condicionamientos* en sus operaciones de financiamiento.

[8] "Es preciso desarrollar nuevas vinculaciones entre las organizaciones populares, los partidos políticos, las instituciones del Estado, las empresas y otras organizaciones de la sociedad civil" (Sela, 1996).

sus áreas de intervención a partir del decenio de 1980, incluyendo cuestiones de políticas macroeconómicas y ambientales, derechos de los indígenas, y ampliando su cartera de préstamos hacia el sector social. En ambos bancos el involucramiento de la sociedad civil local y la implantación de las nuevas prácticas participativas se encuentran limitados por la aplicación selectiva y *ad hoc* de los nuevos mecanismos —sin abarcar la totalidad de las carteras de préstamos—. Las directrices operacionales, que hacen obligatoria la participación de la sociedad civil, se restringen a determinadas instancias,[9] dejando el resto de la cartera a consideración de los funcionarios (BID, 1995; BM, 1998). El resultado es un compromiso sesgado, donde la participación se encuentra casi exclusivamente centrada en proyectos de asistencia o compensatorios de los efectos de los programas de ajuste y reforma llevados a cabo. Éstos, por el contrario, y los documentos que describen las estrategias de ajuste del país, no dan lugar a la sociedad civil (Casaburi, Riggirozzi y Tuozzo, 2000). Si bien el grado de apertura respecto a la sociedad civil es irregular, y varía de banco a banco y según el tipo de préstamo, los BMD se han constituido en pioneros en la adopción de esta clase de compromisos de apertura entre los organismos económicos internacionales. Por ello se sugiere que, en general, las innovaciones de los BMD en materia de participación abren ventanas de oportunidad que deben ser optimizadas por la sociedad civil para evitar el riesgo de que una instauración selectiva se traduzca sólo en el fomento de "islas de participación" (Riggirozzi y Tuozzo, 1998).

El FMI: reforma y cambios colaterales

La crisis del Estado de bienestar, primero, y las sucesivas crisis en los mercados emergentes después, pusieron por primera vez al FMI en el ojo de la tormenta. Sus limitaciones operativas, tanto en términos de capacidad técnica como en relación con su capacidad financiera han quedado expuestas. En medio de esta situación, y como elemento catalizador del cambio, se agudizaron las demandas de organizaciones de la sociedad civil —especialmente de las ONG con base en Washington, que

[9] La inclusión de la participación de la población local como instancia obligatoria aparece en el Banco Mundial en: Proyectos ambientales de alto riesgo (OD 400, Anexo A); Proyectos que afectan a pueblos indígenas (OD 4.20), y Proyectos que involucran reasentamiento de población (OD 4.15). El BID no posee directrices operacionales obligatorias, pero requiere consultas a poblaciones afectadas para los proyectos ambientales de alto riesgo (categoría IV) y reasentamiento de comunidades afectadas.

exigen mayor transparencia y rendición de cuentas en la implantación de programas de estabilización y ajuste macroeconómico negociados con los gobiernos—. Estas peticiones fueron compartidas, también por primera vez, por los grupos políticos tradicionalmente identificados con la corriente ortodoxa liberal. La combinación de estos factores produjo, a pesar de las resistencias internas, una cadena de transformaciones que determinaron en noviembre de 1998 la adopción de políticas de información y diálogo con organizaciones de la sociedad civil, orientadas a satisfacer pragmáticamente las presiones de los actores internacionales. En medio del debate parlamentario sobre el aumento de la cuota aportada por Estados Unidos al FMI, diversas ONG lograron, a través del *lobby*, la aprobación de cláusulas de transparencia en las actividades de dicho organismo.

En consonancia con las reformas del BM y del BID, las transformaciones operacionales llevadas a cabo en el FMI incorporan nuevas exigencias dentro de su modalidad de financiamiento bajo la leyenda de *buen gobierno*.[10] Así, a los tradicionales objetivos de estabilidad y ajuste macroeconómico se suman nuevas recomendaciones de política vinculadas al fortalecimiento institucional, la transparencia administrativa y la reforma sectorial en el ámbito nacional. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el BM y en el BID, en el caso del FMI no se puede hablar de una agenda de participación de la sociedad civil, ya que ésta interviene en forma indirecta. El FMI reconoce entre sus recomendaciones de política la importancia de la sociedad civil en el ámbito nacional en términos de coordinación y negociación de políticas públicas. Los contactos entre el FMI y la sociedad civil están sujetos a que la institución sigue manteniendo relaciones primordialmente con los representantes de sus Estados miembro. La sociedad civil queda así subsumida dentro de la lógica del buen gobierno. Es considerada un elemento legitimador para dar sustentabilidad a los nuevos programas de ajuste y reforma asistidos por el FMI, los cuales modifican marcos regulatorios y, por tanto, afectan intereses corporativos.

El asunto de la sociedad civil en el FMI no se plasma en programas instaurados nacionalmente ni en la discusión de los mismos, como en el caso de los BMD. La sociedad civil es definida, en este caso, como un actor dentro de un modelo capaz de asegurar la eficacia económica y social

[10] Las exigencias de *buen gobierno* e imperio de la ley fueron definidas, tanto por el FMI como por los BMD, como elementos para garantizar las condiciones de crecimiento económico y equidad difícilmente alcanzables en un contexto nacional caracterizado por instituciones jurídicas débiles, marcos legales obsoletos y administraciones públicas con altos grados de corrupción e ineficacia (véase Camdessus, 1997).

en un contexto político democrático. En este marco, la incipiente apertura hacia determinados actores, más allá de los gubernamentales, responde a la necesidad de lograr una efectiva articulación entre mercado, Estado y sociedad civil. La sociedad civil no es incorporada en una agenda operativa conjunta.

A diferencia del BM y del BID, el FMI no cuenta con "directrices operacionales" vinculantes relacionadas con la participación de la sociedad civil. Ello genera una brecha entre el compromiso discursivo y la vaguedad operativa. Si bien se han desarrollado contactos informales con organizaciones tradicionalmente excluidas del canal de diálogo del FMI, éstos se concentran en aquellas asociaciones corporativas de negocios e instituciones académicas que concuerdan con los objetivos y actividades vigentes del FMI. Este intercambio se desarrolla sobre la base de documentos de trabajo e información de política económica internacional compartida.

En los últimos años se evidencia también un avance progresivo en las relaciones del FMI con las asociaciones sindicales. Desde 1992, el FMI ha patrocinado varios seminarios para organizaciones sindicales, al tiempo que muchas de estas organizaciones de distintos países han visitado la sede de la institución. Más concretamente, en 1995 los representantes residentes recibieron instrucciones de establecer contactos con los sindicatos de los países en los que están asignados. Aun cuando estos contactos son de carácter pragmático, denotan un avance en términos de apertura de la institución hacia los nuevos actores internacionales. Las relaciones con otras organizaciones de la sociedad civil, en general, se caracterizan por la falta de conocimiento recíproco. Las ONG están más informadas sobre el BM que sobre el FMI. Sin embargo, en los últimos años, redes de ONG internacionales, que desarrollan tareas de cabildeo ante el BM, reorientaron sus inquietudes hacia demandas de reforma sustanciales y operacionales del FMI. Estas ONG "reformistas" se articulan mayoritariamente en redes con base en Washington y demandan la transformación de las reglas, procedimientos y orientaciones en materia de políticas. Sus demandas y actividades de *lobby* apuntan, principalmente, al logro de una mayor transparencia, tanto en los programas negociados entre el FMI y los gobiernos como en el diseño e implantación de las condiciones que acompañan a estos programas. Sus demandas se complementan con actividades de *lobby* paralelas ante los Congresos de los países donantes. La agenda de estas ONG se concentra principalmente en la defensa de los derechos humanos, el efecto social de las reformas macroeconómicas, y el papel del FMI en la reducción de la deuda en los países muy endeudados —como Bolivia o Haití—. Finalmente, también en lo global existen las llamadas ONG "extremistas", las cuales sostie-

nen la necesidad de reducir al máximo las actividades de los organismos internacionales o su abolición (Scholte, 1998).

Dos factores principales influyen en el *posicionamiento* de las organizaciones de la sociedad civil *vis-à-vis* el FMI: por un lado, el grado de articulación de las organizaciones sociales entre sí en el ámbito internacional y su capacidad de *lobby*, y por el otro, la compatibilidad entre sus agendas temáticas y la agenda de prioridades del FMI. Así, las instituciones académicas, las ONG de países industrializados y las agrupaciones sindicales que participan junto con redes de ONG tienen mayor acceso. Ello no se extiende a las organizaciones vinculadas al desarrollo y al ambiente o a las organizaciones de mujeres que, por el contrario, marcan activamente las agendas del BM y del BID. En términos de institucionalización, los embrionarios canales de diálogo abiertos por el FMI quedan reducidos a una débil base informal, poco flexible y selectiva. Los contactos entre el FMI y la sociedad civil se encuentran limitados por mecanismos restringidos de comunicación, la discrecionalidad temática, y por la escasa reciprocidad e impacto en términos de resultados. La causa de estas limitaciones puede buscarse no sólo en la escasez de recursos y la cultura institucional, sino también en las oportunidades desiguales que tienen algunas organizaciones de la sociedad civil para tener acceso a la información y al diálogo con el FMI; sin embargo, se detectan algunos pasos dados —como la creación del Departamento de Relaciones Externas en 1981 y el aumento del número de países en los que se ha asignado un representante residente, pasando de 20 a principios de la década de 1980 a 68 en la actualidad (Scholte, 1998a)—. Asimismo, el FMI ha intensificado en los últimos años sus mecanismos de difusión de documentos oficiales por medio de un programa más amplio de publicaciones, comunicados de prensa y el establecimiento de un sitio en Internet. Sin embargo, este compromiso no alcanza a documentos considerados confidenciales, "cartas de intención" negociadas con los gobiernos, ni documentos de préstamo aprobados por el directorio del FMI.

Los contactos descritos y la creación de instancias de apertura no modifican la estructura de toma de decisiones del FMI ni sus prioridades de agenda, las cuales siguen siendo negociadas con los únicos interlocutores válidos reconocidos: los gobiernos. Aun así, las medidas creadas para aumentar el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y para lograr una mayor transparencia dentro del FMI demuestran una incipiente voluntad política de matizar la contradicción entre la confidencialidad característica de la tradicional cultura institucional y la incorporación de la sociedad civil en su agenda operativa.

Aun con límites endémicos relacionados con el carácter gubernamental de los procesos de toma de decisiones, las organizaciones proveedoras de servicios han llevado a cabo una incipiente descentralización institucional creando no sólo misiones residentes en los países prestatarios, sino también a través de oficinas que, superando la tradicional función de "oficiales de enlace", se dedican a la investigación de temas de gobernabilidad democrática y sociedad civil. En este contexto se crearon nuevas oficinas y departamentos de relaciones externas y programas de evaluación independientes dedicados al estudio del efecto de los programas relacionados con la promoción de "buen gobierno", muchos de los cuales poseen componentes participativos importantes (Woods, 2000).

Organizaciones foro: el sistema de Naciones Unidas y la OMC

A diferencia de las organizaciones proveedoras de servicios, la manera en que se aborda el tema de la sociedad civil en las organizaciones identificadas como foro no está orientada a la práctica conjunta en la instauración de proyectos, sino más bien a la discusión de preocupaciones globales en foros *ad hoc* o en conferencias en las que la sociedad civil organizada participa como grupo de presión. Muchas de estas discusiones se definen en torno a principios, normas y valores que forman la base de las acciones de campaña de redes de ONG internacionales de defensa (Keck y Sikkink, 1998). Así, los temas más destacados en estas discusiones son: derechos humanos, económicos y sociales; ambiente y derechos de minorías. El alcance de las redes de ONG y su capacidad de traducir demandas en propuestas de políticas ante los organismos internacionales dependen del grado de institucionalidad de los canales de diálogo que estos últimos ofrecen a la sociedad. En este contexto, las Naciones Unidas se diferencian de la OMC en que la dinámica de conferencias internacionales y las discusiones en la Asamblea General han dado un ímpetu y dinamismo particular al diálogo con actores no gubernamentales, permitiendo una relación más sistemática y menos conflictiva que en el caso de la OMC.

Mientras que los programas especiales, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), están más cerca de la dinámica de los organismos que prestan servicios, las Naciones Unidas —como sistema general— puede ser considerado como un foro. Como en el caso de la OMC, su función principal es proveer un espacio o marco para la toma de decisiones y negociaciones entre Estados. Las Naciones Unidas, así entendidas, poseen un doble estándar. Por un lado, la dinámica inherente a la

Asamblea General es el debate político conducido por los representantes de los gobiernos; más aún, el eje de estos debates muchas veces constituye el marco que da forma al trabajo que desarrollan las agencias y programas especializados de las Naciones Unidas. En segundo lugar, las conferencias globales patrocinadas intentan amalgamar los intereses de los gobiernos miembro con las agendas de la sociedad civil. Es en este contexto donde las Naciones Unidas, como sistema, se han movido por un camino dual o ambiguo en términos de la incorporación de la sociedad civil. Mientras que las agencias especializadas, las que financian programas en los países en desarrollo, promueven la participación de la sociedad civil en forma directa por medio de consultas locales y la instauración de proyectos sociales y de desarrollo, en la Asamblea General la intervención de actores no estatales es indirecto y *ad hoc*: la sociedad civil aquí es observadora. En consecuencia, mientras las agencias especializadas de las Naciones Unidas comparten ciertas características con las organizaciones denominadas anteriormente "proveedoras de servicios", la Asamblea General constituye un foro en el que los principales actores siguen siendo los gobiernos miembro. El proceso de apertura en el caso de las Naciones Unidas fue impulsado a consecuencia de intensas y prolongadas campañas hechas por redes internacionales de ONG que comparten preocupaciones globales e intereses similares con actores públicos y privados, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Desde su creación, el sistema de Naciones Unidas ha ofrecido instancias abiertas a la participación de actores no gubernamentales. El vínculo ha sido facilitado por el propio mandato de la ONU, en el marco de sus principios rectores y del compromiso institucional para la creación de condiciones que aseguren la paz mundial y el desarrollo de los pueblos. La ONU abrió un espacio novedoso de intercambio con actores no estatales, aunque no con una agenda única para la participación de la sociedad civil, sino más bien sujeta a las características de los programas implantados por las agencias especializadas. De todos modos, el punto inicial se encuentra en los orígenes del organismo. Diversas ONG fueron observadoras de la Conferencia de San Francisco, y sus demandas sobre la incorporación de los derechos humanos se reflejaron en la redacción de la Carta Constitutiva de la ONU. En términos institucionales, ésta también plasmó el compromiso con las ONG. El artículo 71 formaliza un canal de intercambio con las ONG en el marco del Ecosoc (Consejo Económico y Social), mediante un comité consultivo para las temáticas que son competencia de esa agencia.[11] La evolución de la relación entre la

[11] Compuesto por cinco representantes de los Estados africanos, cuatro de Asia, dos europeos, cuatro de América Latina y el Caribe y cuatro de los otros Estados. La incorpora-

ONU y la sociedad civil no fue lineal ni progresiva. Más bien estuvo marcada por ciclos de tensión-distensión evidenciados en el escenario de la Guerra Fría. En este contexto, no será sino hasta la distendida década de 1970 cuando las ONG cobrarán verdadero protagonismo en la definición de programas más allá de los desarrollados por Ecosoc. En efecto, la redefinición de la política exterior estadunidense en el marco de la *detente*, los sucesivos acuerdos internacionales sobre desarme y control de armamento nuclear, el protagonismo del Comité de Descolonización y el impacto de los Acuerdos de Helsinki en 1975 sobre derechos humanos, fueron el marco en el cual maduraron las acciones y campañas de diversas ONG, sobre todo ambientalistas y feministas (Keck y Sikkink, 1998). En este caso, el surgimiento de ONG trasnacionales eficaces, dedicadas a la promoción y aplicación de los derechos humanos, trajo a la escena mundial un nuevo elenco de actores políticos no estatales. Estos factores determinaron un punto de inflexión. A partir de entonces el organismo internacional abrió su agenda hacia nuevos temas impulsados por las ONG, al tiempo que las agencias especializadas, particularmente las asociadas a sectores sociales o de derechos humanos, como Ecosoc, FAO, UNESCO, OIT, UNICEF y ACNUR, reconsideraron el importante papel que las ONG cumplen en la consulta e instauración de sus programas. Asimismo, estas agencias han sido tomadas por diversas ONG y representantes de minorías como un foro a través del cual presentan las demandas al mundo y exponen situaciones sociales y políticas críticas. De esta forma, no puede hablarse de una agenda de la ONU para la sociedad civil, sino de varias agendas vinculadas a los programas desarrollados por las diversas agencias subsidiarias del sistema.

El punto de inflexión también estuvo marcado por el protagonismo que las ONG tuvieron en la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente en 1972, en la que se abrió un nuevo espacio para su participación. Las 250 ONG que asistieron fueron exitosas no sólo en la incorporación amplia de los derechos humanos dentro de la agenda, sino que también lograron establecer el mecanismo de participación como observadoras en las sucesivas conferencias patrocinadas por la ONU. En esta línea se destaca la creación en 1975 de una unidad de enlace con las ONG para sistematizar el intercambio de información sobre iniciativas y actividades, así como la conformación de foros *ad hoc* de las ONG acerca de diversas temáticas. Se produce así un "antes y después de Estocolmo" en varios sentidos. Por un lado, se sientan las bases para una progresiva redefini-

ción de las ONG al comité consultivo y el estatus otorgado fueron definidos en sucesivas revisiones llevadas a cabo en 1950, 1968 y 1996 (Willetts, 1999).

ción de las relaciones entre sociedad civil y organismos internacionales; por otro lado, se redefinen las relaciones entre las ONG entre sí y se evidencia una evolución en términos de la articulación de demandas globales, constituyéndose una nueva modalidad de activismo de las ONG por medio de redes internacionales. Dentro de esta nueva dinámica, las ONG feministas sentaron importantes precedentes de vinculación entre organizaciones del norte y del sur. El feminismo, el ambiente y la preocupación sobre los derechos humanos confluyeron para marcar la década de 1970 hasta el inicio de la presidencia de Reagan, momento a partir del cual la sociedad civil encontrará un freno como consecuencia del resurgimiento de las hostilidades bipolares. Sin embargo, la rigidez de la política internacional no detuvo el activismo de las ONG, las cuales se volcaron hacia una nueva crítica orientada a las cerradas instancias de discusión y decisión política propias de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de la ONU, territorio inherente a los Estados. Las demandas de democratización del sistema se tradujeron en acciones de monitoreo sobre la Asamblea General, sin lograr efectivos ejercicios de influencia como los descritos en el marco de las agencias especializadas de la ONU (Donini, 1996).

Con el fin de la Guerra Fría, el espacio de las Naciones Unidas cobró nueva vida al mismo tiempo que se renovó la agenda internacional. En las sucesivas conferencias mundiales —Medio Ambiente y Desarrollo en Rio de Janeiro, 1992; Derechos Humanos en Viena, 1993; Población en El Cairo, 1994; la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social en Copenhague, 1995; Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Pekín, 1995, y en la Conferencia Mundial de Hábitat en Estambul, 1996—, las activas ONG participantes recobraron, directa o indirectamente, el espacio anteriormente ganado (Clark, 1999). En parte debido a la relevancia de las ONG, casi todos los órganos del sistema de Naciones Unidas han expandido las capacidades de sus departamentos de relaciones externas y de las comisiones de enlace con la sociedad civil. Estas acciones determinaron una maduración en la articulación de demandas de la sociedad civil frente a los organismos internacionales. En consecuencia, las ONG trasnacionales reorientaron progresivamente sus demandas hacia los organismos financieros internacionales, como el BM y el FMI. Aun cuando esto no significó un desplazamiento en términos de objetivos de la sociedad civil, puede sugerirse que las Naciones Unidas quedaron menos cuestionadas en comparación con los organismos financieros internacionales. La razón radica en los *condicionamientos* ligados a los programas de préstamos que los últimos determinan en los países desarrollados. Como consecuencia, las Naciones Unidas utilizaron su doble estándar

de prestador de servicios por medio de programas especializados y de foro de debate en la Asamblea General para incorporar de manera dual a las organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, ésta participa por medio de canales de consulta en el marco de los programas instaurados por las agencias especializadas. Por otro, las Naciones Unidas, en tanto foro de debate y negociación política, reducen el activismo de las ONG a la participación indirecta como observadoras en conferencias internacionales patrocinadas por el organismo. Aun así, esta intervención indirecta de la sociedad civil podría contribuir a abrir un espacio en la Asamblea General para que participen nuevas voces —aun sin voto.

El caso de la OMC

Entre los organismos estudiados en este trabajo, la OMC se encuentra actualmente en la posición más vulnerable *vis-à-vis* las demandas de la sociedad civil. Siendo un foro en el cual los gobiernos negocian la liberalización comercial, la OMC es hoy el nuevo centro de los ataques asociados con los perjuicios de la globalización en las economías nacionales. De hecho, el centro de estas acusaciones parece haber girado del FMI y la banca multilateral hacia la OMC como autoridad de la economía internacional. La naturaleza de sus operaciones ha impedido desarrollar políticas que den respuesta a las demandas de las organizaciones de la sociedad civil en la forma en que lo han hecho las proveedoras de servicios.

Las protestas de diversos sectores de la sociedad civil en contra de las negociaciones de la OMC en noviembre de 1999 en Seattle evidenciaron, por un lado, la existencia de un poder real que excede los marcos estatales, y por otro, que las políticas internacionales no pueden ser definidas sin escuchar la voz de la sociedad civil. La tensión se plantea en tanto la OMC sigue siendo un foro de negociación gubernamental donde la sociedad civil no encuentra un espacio concreto más allá de un ejercicio de consultas técnicas. En este sentido, sin fondos para desembolsar en forma de programas participativos, el organismo queda sujeto a una brecha entre el discurso y la práctica.

En sus 47 años de historia, el GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) no tuvo en la mira el establecimiento de canales formales de vinculación con organizaciones de la sociedad civil, ya que no se consideraba su participación directa como un elemento necesario para la maximización del trabajo de la institución. A diferencia de su antecesor, la cobertura temática de la OMC en la actualidad es más vasta y cubre nuevos temas de agenda que trascienden los tradicionales relacionados con la

reducción arancelaria y la liberalización del comercio de mercancías. La agenda de la Ronda Uruguay (1986-1994) dio por primera vez espacio para el establecimiento de nuevas problemáticas —como la propiedad intelectual, los servicios y las medidas de inversión relacionadas con el comercio—. A su vez, en los últimos años se propuso que la OMC incluyera la discusión de temas laborales, del ambiente y los derechos humanos. Con una concepción más técnica, y como signo de los tiempos, la OMC ha iniciado contactos con las organizaciones de la sociedad civil y una ampliación de la agenda temática más allá de las negociaciones comerciales. El Acta final de Marrakech (1994) materializa la expansión de la agenda del organismo multilateral, añadiendo a los tradicionales temas relacionados con la reducción arancelaria otros nuevos, que afectan las decisiones de políticas públicas reservadas tradicionalmente al ámbito nacional (Podestá, 1998). De este modo, ambiente, derechos laborales y políticas de competencia, entre otras problemáticas, forman parte de las demandas que las ONG internacionales levantan frente a la OMC para que las incorpore a la evaluación de impacto social de las políticas negociadas. Estas demandas son articuladas principalmente por organizaciones civiles de los países desarrollados, las cuales fueron incorporando también nuevas reivindicaciones relacionadas con la problemática de género y equidad. Las peticiones de las organizaciones del sur, por su parte, acompañan estas preocupaciones al tiempo que priorizan cuestiones relativas a la brecha en el crecimiento económico y el desarrollo equitativo (véase Scholte, O'Brien y Williams, 1998). Muchas ONG, en contraposición con los gobiernos del norte, orientaron sus demandas hacia lo que consideran una liberalización acelerada del comercio en detrimento de los más pobres y su consecuente marginación, agravada por que muchas veces lleva consigo una potencial degradación del ambiente y de las condiciones de vida de las comunidades. Estas posiciones y reclamos fueron expresados por diversas ONG y organizaciones sindicales en relación con los resultados de la Ronda Uruguay. En este contexto, la OMC queda encapsulada en una tensión inherente a su propia estructura intergubernamental y a la naturaleza de las operaciones, por un lado, y a las demandas para incorporar cláusulas sociales en las negociaciones comerciales, por otro. La OMC es enfática al asumir que la responsabilidad fundamental de dar respuesta a las demandas de interés público reside en el ámbito local, y que son las agencias nacionales las que deben desarrollar mayores vínculos con organizaciones de la sociedad civil dentro del proceso de formulación de las políticas públicas y comerciales. Aun así, y siguiendo la ola de reformas internas llevadas a cabo por los otros organismos internacionales, los incipientes contactos de la OMC con

la sociedad civil establecieron bases de cooperación, principalmente con ONG y organizaciones sindicales que focalizan sus demandas en dos direcciones: por un lado, en temas puntuales como ambiente, estándares laborales (cláusula social), acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual relativos al comercio (TRIP, Trade Related Intellectual Property Rights) y al Acuerdo Multilateral sobre la Inversión (AMI); y por otro, en la apertura y mayor transparencia de los mecanismos de solución de controversias adoptados por la OMC.

La respuesta de la OMC a la sociedad civil ha sido más técnica que política. La participación parece estar relacionada con el intercambio de información más que con la incorporación de la sociedad civil a sus modalidades operativas. El incipiente marco normativo se origina en la Declaración de Marrakech, donde se estableció una base para crear condiciones para relacionarse con otras organizaciones fuera de los Estados (OMC, 1994). En esta misma línea, el documento "Directrices para la adopción de disposiciones sobre las relaciones con organizaciones no gubernamentales", adoptado por el Consejo General el 23 de julio de 1996, describe la función que desempeñan las ONG. Aun considerando estos documentos como un incipiente marco normativo para la apertura del organismo, la OMC no ha diseñado una estrategia de incorporación efectiva de la sociedad civil, inclusive cuando los documentos explicitan la necesidad de acrecentar la *conciencia pública sobre las actividades de la OMC* para mejorar la transparencia y la comunicación con la sociedad civil. Si bien con claros límites, se crearon algunos canales de intercambio importantes, entre los que destaca la realización, desde 1996, de simposios *ad hoc* sobre cuestiones específicas de interés para la sociedad civil: tres sobre comercio y ambiente, uno sobre comercio y desarrollo, y uno sobre facilitación del comercio. Estos simposios han brindado a las ONG acreditadas la oportunidad de tratar, con carácter informal, cuestiones específicas con representantes de los países miembros de la OMC.[12] En estas reuniones, sin embargo, la sociedad civil sólo tuvo un papel de espectadora sin voz. Asimismo, se han llevado a cabo conversaciones y reuniones entre los presidentes de los consejos o comités de la OMC y las ONG. Estas reuniones son a título personal, a menos que el consejo o comité correspondiente decida lo contrario.[13] Un segundo logro desde la perspectiva de las demandas de las ONG es la autorización a la Secretaría General para mantener contactos periódicos, aunque

[12] Véase http://www.ictsd.org/html/review2-3.7.htm, mayo de 1999.

[13] Véase OMC, *"Directrices para la adopción de disposiciones sobre las relaciones con organizaciones no gubernamentales"*, en http://www.wto.org/wto/spanish/ngosp/162.htm, mayo de 1999.

también informales, con las ONG. Estos contactos están destinados a hacer llegar a las delegaciones de la OMC información y peticiones provenientes de las ONG, así como a llevar adelante sesiones de comunicación acerca de las actividades de la institución.

El compromiso discursivo del saliente director general del organismo, Renato Ruggiero, es otro importante elemento que debe tenerse en cuenta en términos de compromisos de apertura. Él mismo se comprometió, mediante un comunicado de prensa, a que la División de Relaciones Externas mantendría un programa de sesiones periódicas de información para las ONG sobre la labor de los comités y grupos de trabajo de la OMC, a poner documentos de las ONG a disposición de los gobiernos de los miembros de la OMC, a proponer la pronta supresión del carácter reservado de casi todos los documentos de la OMC, a discutir iniciativas en favor de la publicación con mayor prontitud de los informes de grupos especiales encargados de la solución de diferencias y a proponer la creación de una estructura informal para el mantenimiento de un diálogo sistemático con la sociedad civil.[14] En cuanto a la política de acceso a la información, la página en Internet de la OMC publica las notificaciones realizadas por la Secretaría y las minutas de las reuniones de los cuerpos del organismo (excepto los *Trade Policy Review Body* y la información relativa a los paneles de disputas), incluyendo un resumen de lo sucedido en las conferencias ministeriales. El resto de los documentos son considerados confidenciales, así como la propia agenda de las reuniones. Finalmente, cabe destacar que los documentos públicos sólo son difundidos a través de Internet.

En síntesis, en las negociaciones de la OMC no está planteada la participación de la sociedad civil. Por ahora la apertura hacia ésta es un ejercicio de relaciones públicas. La estructura burocrática centralizada de la OMC y la dinámica de sus operaciones ligadas a la lógica intergubernamental contrasta fuertemente con las demandas de transparencia y participación. Mientras que la naturaleza de los programas instaurados por las organizaciones que prestan servicios involucran a organizaciones no gubernamentales como actores clave para la sostenibilidad y eficacia de los proyectos, la agenda y los procedimientos de la OMC dependen directamente de los representantes gubernamentales. Esta característica, inherente al organismo, fue fuertemente desafiada en la reunión ministerial de Seattle, la cual puso en evidencia que las negociaciones comerciales no pueden ser conducidas en el futuro desoyendo los recla-

[14] Véase *OMC Noticias*, en http://www.wto.org/wto/spanish/newsp/press107s.htm, mayo de 1999.

mos de apertura y transparencia por parte de la sociedad civil. Sin embargo, lo que esto signifique en términos de democratización del organismo permanece incierto.

Consideraciones finales

La distinción entre organismos proveedores de servicios y los que actúan como foro de discusión y negociación de políticas estatales nos lleva a una última reflexión acerca de algunas evidencias derivadas de la relación entre organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Muchas redes trasnacionales ponen en contacto a activistas de países desarrollados con otros de países menos desarrollados. Estos enlaces tienen como telón de fondo el propósito de influir en el comportamiento de los gobiernos. Específicamente, allí donde se cortan los vínculos entre el Estado y los actores nacionales, las ONG nacionales buscan aliados internacionales para que éstos ejerzan presión sobre sus gobiernos desde el exterior. Éste es el modelo que Keck y Sikkink llaman *boomerang*, el cual describe el circuito de influencia donde las redes trasnacionales intentan cambiar el comportamiento de un Estado (1998: 36). Las campañas de defensa de los derechos humanos, las campañas por los derechos de los indígenas, ambientalistas que apoyan a las poblaciones locales en sus exigencias de participar en proyectos de desarrollo, constituyen un claro ejemplo del modelo. En palabras de las autoras, los contactos internacionales pueden "amplificar" las demandas de los grupos nacionales, abrir espacios para nuevos temas y volver a hacerse eco de estas demandas en la escena internacional. Esta triangulación se cierra con el efecto que estas campañas tienen sobre los organismos internacionales.

Las organizaciones que proveen servicios, como el BM, el BID y, en menor medida, el FMI, aprendieron esta lección a comienzos de la década de 1990. Después de años de negociaciones cerradas y de desdeñar las demandas de cambio de parte de las ONG comprometidas en campañas para lograr mayor apertura, *accountability* y estrategias de desarrollo más equitativas y menos perjudiciales para el ambiente, casi la mitad de los proyectos de préstamos de estos organismos contienen provisiones para la inclusión de las ONG (Charnovitz, 1997). Este último punto parece ser central en la valoración que de ellas se hace para la ejecución de los programas de alivio a la pobreza y promoción del desarrollo. Asimismo, se ha llevado a cabo un proceso de descentralización institucional mediante la creación de oficinas de información y representaciones lo-

cales con el mandato explícito de mantener un diálogo político con las organizaciones de la sociedad civil. En el marco de las políticas sociales, muchos analistas reconocen que la presencia creciente de estas organizaciones ha ayudado a incorporar otros componentes y orientaciones en el diseño de las políticas de estos organismos. Entre ellos suelen citarse el énfasis en grupos y regiones étnicas, la ponderación en la dimensión de género, la inserción de variables ambientales y la preocupación por la capacidad de respuesta ante emergencias. En términos de impacto local, las estrategias participativas se evidencian en países como Perú, México y Colombia, en tanto los bancos multilaterales de desarrollo se convierten en canales o correas de transmisión de demandas de la sociedad civil frente a sistemas políticamente centralizados y altamente excluyentes. De este modo, no sólo transmiten demandas al realizar procesos de consulta con organizaciones de la sociedad civil, sino que también dan respuesta mediante la implantación de préstamos asistencialistas. El resultado muchas veces se traduce en relaciones tensas con el gobierno, en tanto éste limita la posibilidad de instaurar nuevas iniciativas y estrategias de participación. Los casos de los programas como Foncodes en Perú, financiados por el BM y el BID, y el Programa Magdalena Medio en Colombia, ilustran esta situación, así como las fallidas iniciativas de apertura del documento general de asistencia del BM (CAS, Country Assistance Strategy) en México y Argentina, y las frustradas intenciones del BM para llevar a cabo la Iniciativa de Evaluación de los Programas de Reforma Estructural en México.

De todos modos, queda por hacer la evaluación del impacto de estas organizaciones en las grandes decisiones estratégicas de los organismos financieros internacionales. En principio, pareciera que el acceso a esos ámbitos de decisión se encuentra limitado a la influencia que tienen sobre los directores ejecutivos de los países en desarrollo.

Por el contrario, en las organizaciones identificadas como foros, el efecto *boomerang* queda neutralizado por el peso que en los debates y negociaciones políticas tienen las agendas gubernamentales. Dado el carácter monolítico y la naturaleza de sus operaciones, tanto la OMC como el sistema de Naciones Unidas determinan esquemas más o menos dinámicos de relación con los actores sociales. La agenda operativa de ambos organismos sigue los tradicionales parámetros de representación estatal. Sin embargo, las Naciones Unidas parecen haber avanzado en la discusión de la reforma de sus tradicionales parámetros operativos. En efecto, existe una inclinación oficial para otorgar a las ONG un estatus mayor que la simple función de consulta. Las ONG han sido reconocidas en diversos comités y programas de Naciones Unidas como un

actor vital.[15] En el caso de la OMC, el potencial de apertura del organismo parece menos estimulante. Aun cuando las ONG reunidas en Seattle desafiaron fuertemente el carácter estatista del sistema multilateral de negociaciones comerciales, la posibilidad de transformar sus demandas en una concreta democratización del sistema parece menos obvia que en el caso de las Naciones Unidas. Sin fondos para desembolsar en forma de proyectos sociales, la OMC no considera el diálogo con las ONG como un componente central dentro de las operaciones del organismo. De hecho, la sociedad civil en este caso queda subsumida en un papel auxiliar —reducido a un ejercicio de relaciones públicas en manos de los Departamentos de Relaciones Externas.

De lo expuesto puede sugerirse que, en mayor o menor medida, lo complejo de las agendas temáticas de los organismos internacionales y su impacto en las modalidades operativas confrontan la inercia y persistencia de las viejas prácticas verticales con el nuevo consenso sobre los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas. Sin duda, el grado de apertura es irregular y varía de organismo a organismo, según el tipo de programas que se consideran; pero lo que parece ser un común denominador entre los organismos internacionales es la consideración de la sociedad civil como un engranaje necesario en la cadena de decisiones económicas, políticas y sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Altimir, Óscar, "Economic Development and Social Equity: A Latin American Perspective", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs,* vol. 38, núm. 2/3, 1996.

Arato, Andrew y Jean Cohen, *Civil Society and Political Theory,* Cambridge, MIT Press, 1993.

Baldwin, David, *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate,* Nueva York, Columbia University Press, 1993.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Resource Book on Participation,* Washington, BID, 1996.

———, *Foro sobre reforma social y pobreza,* Washington, BID, 1993.

———, *Frame of Reference for Bank Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening of Civil Society,* Washington, BID, 1995.

———, *Octava reposición de recursos,* Washington, BID, 1994.

[15] Véase United Nations Non-Governmental Liaison Service, *NGLS Handbook*, en http://ngls.tad.ch/english/pubs/hb/hb1.html, agosto de 2000.

Banco Mundial, *Involving Nongovernmental Organizations in Bank Supported Activities,* Washington, The World Bank, 1998.

——, *Libro oficial sobre la participación,* Washington, The World Bank, 1996.

——, "Social Capital: The Missing Link?", en *Expanding the Measure of Wealth, Indicators of Environmentally Sustainable Development,* Washington, The World Bank, 1997.

——, *The World Bank Participation Sourcebook,* Washington, The World Bank, 1996.

Berry, Albert, "The Income Distribution Threat in Latin America", *Latin American Research Review,* vol. 32, núm. 2, 1997, pp. 3-40.

Calderón, Fernando, "Gobernabilidad, competitividad e integración social", *Revista de la CEPAL,* núm. 57, 1995.

Camdessus, Michael, *Toward a Second Generation of Structural Reform in Latin America,* presentación en la Convención Nacional de Bancos, Buenos Aires, mayo de 1997.

Casaburi, G., M. P. Riggirozzi y F. Tuozzo, "BMDs-sociedad civil: luces y sombras de una nueva relación", en Diana Tussie (comp.), *Luces y sombras de una nueva relación: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil,* Buenos Aires, FLACSO, 2000.

Casaburi, Gabriel y Diana Tussie, "From Global to Local Governance: Civil Society and the Multilateral Development Banks", *Global Governance,* vol. 4, núm. 6, 2000.

Charnovitz, Steve, "Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance", *Journal of International Law, s. d.,* 1997.

Clark, Ann, Elizabeth Friedman y Kathryn Hochstetler, "Sovereignty, Global Civil Society and the Social Conferences: NGOs and States at the UN Conferences on Population, Social Development and Human Settlement", trabajo presentado en el 40th Annual Meeting of the International Studies Association, Washington, febrero 16-20, 1999.

Cox, Robert y Harold Jacobson (eds.), *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organizations,* New Haven y Londres, Yale University Press, 1973.

Donini, Antonio, "The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship Between the UN and NGOs", en Thomas Weiss y León Gordenker (eds.), *NGOs, the UN and Global Governance,* Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1996.

Falk, Richard, "Global Civil Society: Perspectives, Initiatives and Movements", *Oxford Development Studies,* vol. 26, núm. 1, 1998, pp. 99-110.

Keck, Margaret y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders,* Ithaca, Cornell University Press, 1998.

Keohane, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy,* Princeton, Princeton University Press, 1984.

—— y Joseph Nye (eds.), *Transnational Relations and World Politics,* Cambridge, Harvard University Press, 1976.

Kliksberg, Bernardo, "Sección política", *La Nación,* Buenos Aires, 26 de mayo, 1999.

Krasner, Stephen (ed.), *International Regimes,* Ithaca, Cornell University Press, 1983.

Lechner, Norbert, *Reforma del Estado y coordinación social,* México, Plaza y Valdés, 1999.

Messner, D., "Del Estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias a la coordinación social", en Norbert Lechner *et al.*, *Reforma del Estado y coordinación social,* México, Plaza y Valdés, 1999.

Nelson, Paul, "Teoría y práctica en la nueva agenda del Banco Mundial", en Diana Tussie (comp.), *Luces y sombras de una nueva relación: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad civil,* Buenos Aires, FLACSO, 2000.

——, "Transparencia, fiscalización y participación", en Diana Tussie (comp.), *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional,* Buenos Aires, FLACSO-CBC, 1997.

O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia,* Buenos Aires, Paidós, 1997.

Organización Mundial de Comercio, *Acuerdo de Marrakesh, art. V-2,* Ginebra, OMC, 1994.

Pliego, Fernando, "Estrategias de participación de las organizaciones sociales: un modelo de interpretación", *Sociedad civil, análisis y debate,* vol. II, núm. 1, 1997.

PNUD/ BID, *El capital social: hacia la construcción del índice de desarrollo. Sociedad civil en Argentina,* Buenos Aires, Edilab, 1998.

Podestá, Bruno, "Integración económica y formación de un espacio social: la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur", en ALOP, CEFIR, CLAEH, *Participación de la sociedad civil en los procesos de integración,* Montevideo, Impresora, 1998.

Riggirozzi, M. P. y M. F. Tuozzo, *La participación en las políticas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo: ¿un punto de inflexión?,* Buenos Aires, FLACSO, 1998.

Rosenberg, Robin y Steve Stein, *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas,* Miami, North-South Center, University of Miami, 1995.

Salazar, Luis, *Las elecciones del 97,* Cal y Arena, *s. d.*, 1998.

Scholte, Jan Aart, Robert O'Brien y Marc Williams, *The WTO and Civil Society,* Coventry, University of Warwick, 1998.

——, *The International Monetary Fund and Civil Society: An Underdeveloped Dialogue,* Coventry, University of Warwick, 1998a.

Sistema Económico Latinoamericano (Sela), *El buen gobierno y el fortalecimiento de la sociedad civil. Notas desde la perspectiva de América Latina y el Caribe,* Caracas, Sela, 1996.

Tussie, Diana, *El Banco Interamericano de Desarrollo,* Buenos Aires, UBA-FLACSO, 1995.

Wahl, Peter, "Tendencias globales y sociedad civil internacional ¿una organización de la política mundial?", *Revista Nueva Sociedad,* núm. 149, 1997.
Willetts, Peter, *Environmental politics and Transnational Actors in the United Nations*, 1999 (mimeo).
Woods, Ngaire, *Rethinking Accountability and the Reform of the International Financial Institutions* [2000] (mimeo.).

EMERGENCIA, DESARROLLO, CRISIS Y RECONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ARGENTINA

ENRIQUE PERUZZOTTI

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es analizar, a partir de una serie de coyunturas críticas, el derrotero histórico de la sociedad civil argentina. Este análisis se centra en tres variables cruciales para la reproducción de toda sociedad civil: *a)* las condiciones institucionales que permiten la estabilización de una sociedad como sociedad civil, *b)* la existencia de formas de acción colectiva que contribuyen tanto a la reproducción como a la expansión y modificación de la misma, y *c)* la existencia de estructuras representativas que medien entre la sociedad y el Estado.[1]

Tomando en cuenta estas tres variables, he distinguido cuatro momentos que representan puntos de inflexión histórica porque en ellos se producen transformaciones fundamentales —ya sea en los aspectos pasivos o institucionales, o en los activos (p. e., nuevos actores que introducen novedosas formas de acción colectiva)—. A lo largo del trabajo se analiza cómo la interacción entre ambos aspectos del concepto ha generado modificaciones tanto en la sociedad civil como en el patrón de articulación de la misma con el Estado y el sistema político. El primer periodo estudiado corresponde a la etapa de consolidación de un Estado liberal que sienta las bases institucionales para el establecimiento y desarrollo de una sociedad civil moderna, y donde surgen formas asociativas compatibles con dicha institucionalidad. En el segundo momento, que corresponde a la etapa de democratización populista, surgen movimientos populares orientados a dotar a la sociedad civil de estructuras de representación

[1] Las dos primeras variables, la sociedad civil como movimiento y la sociedad civil como institución, sirven para determinar la existencia de una sociedad civil, aunque no necesariamente una sociedad civil democrática. Es a partir del establecimiento de estructuras de mediación institucionalizadas que puede hablarse de una sociedad civil democrática. Esta perspectiva deja de lado la cuestión sobre si la sociedad civil es condición o consecuencia de la democracia, y analiza las relaciones entre las formas de acción colectiva y las instituciones políticas. Otras formas de democracia, como puede ser el *plebiscitarismo* populista, son incompatibles con la idea de sociedad civil.

política y social que, sin embargo, fracasaron en la estabilización de canales institucionalizados de intermediación entre la sociedad civil y el Estado y polarizaron a la sociedad argentina en dos grandes campos políticos. La tercera etapa está signada por la polarización política y la inestabilidad institucional que preceden al proceso de democratización populista, y que tendrá como corolario el surgimiento de una nueva forma de autoritarismo militar. El último periodo se inicia a partir del establecimiento de un régimen democrático en 1983, cuando se generan condiciones culturales e institucionales que conducen a la consolidación de un sistema político competitivo y a la recreación de una sociedad civil pluralista y autónoma.

La hipótesis que guía el análisis es que el proceso de democratización de la sociedad civil argentina fue llevado a cabo bajo identidades y formas de acción colectiva que contribuyeron, paradójicamente, a debilitar las bases institucionales de la misma. Las demandas de representación y de derechos que acompañaron a los procesos democratizantes que encabezaron el yrigoyenismo y el peronismo estuvieron enmarcadas en identidades y prácticas que tendieron a erosionar las instancias constitucionales que proveen el marco institucional para toda sociedad civil moderna. En ausencia de instituciones protectoras, la sociedad civil argentina quedó a merced de los poderes *de facto* en turno. La experiencia del terrorismo de Estado y el surgimiento de una política de derechos humanos actuaron como catalizadores de procesos de aprendizaje colectivo que llevaron a una revaloración de una forma constitucional de democracia que permitiera el desarrollo de una sociedad civil pluralista. En este periodo surgen nuevos actores sociales que renuevan el repertorio de la acción colectiva, inaugurando una forma de politización que contribuye al fortalecimiento institucional de la sociedad civil argentina.

Hacia una definición de la sociedad civil

Siguiendo una distinción de Cohen y Arato (1992: ix), definiremos la sociedad civil como una esfera autónoma de interacción social estabilizada por un sistema de derechos fundamentales y compuesta por una multiplicidad de asociaciones civiles, movimientos sociales y públicos organizados de forma independiente y voluntaria. La reproducción de toda sociedad civil descansa, en primer lugar, en la existencia de una plataforma institucional que estabilice a la sociedad civil como una esfera de interacción autónoma tanto frente al Estado como ante el mercado. Dicha base institucional conlleva la presencia de un complejo constitucional

que garantice la efectividad de un sistema de derechos fundamentales —especialmente los derechos de asociación, asamblea, prensa y privacidad—. El establecimiento de dicho complejo representa un punto de inflexión histórica a partir del cual se institucionaliza toda sociedad civil moderna (Peruzzotti, 1997). En segundo lugar, toda sociedad civil requiere de un entramado de relaciones de sociabilidad modernas, basadas en el principio de la asociación libre y voluntaria y en la igualdad de derechos entre sus miembros, que permitan el desarrollo de formas de acción colectiva independientes y autolimitadas. Sólo la concurrencia de ambos factores garantiza la existencia de una sociedad civil moderna.

El desarrollo de una sociedad civil democrática requiere del establecimiento de mecanismos institucionales de comunicación entre la sociedad y el Estado. En este sentido, es necesario distinguir el concepto de sociedad civil de los de sociedad política y sociedad económica. Estas últimas, si bien pueden tener su origen en la primera, representan campos institucionales diferenciados que actúan como puentes de mediación entre la ciudadanía y el Estado y el mercado. La sociedad política —cuyos actores más sobresalientes son los partidos políticos y el Congreso— y la sociedad económica —compuesta por organizaciones de representación de intereses, entre ellas sindicatos y asociaciones empresarias— se distinguen de la sociedad civil por su vinculación directa con el poder político y el económico, lo que determina el predominio de formas estratégicas de acción en ambas esferas. Tanto la sociedad política como la económica tienen una estructura bifronte: miran hacia la sociedad como hacia el Estado, y actúan como correas de intermediación entre las mismas (Cohen y Arato, 1992: xi).

Otro concepto íntimamente asociado a la noción de sociedad civil es el de *esfera pública*. A diferencia de las sociedades política y económica, la sociedad civil se relaciona difusa e indirectamente con el Estado y el mercado.[2] La esfera pública remite a un conjunto de redes comunicacionales en las cuales una multiplicidad de públicos, asociaciones y movimientos ciudadanos intentan influir en la opinión pública sobre algún tema en particular. Como sostiene Habermas, la influencia —es decir, la capacidad de movilizar convicciones en la ciudadanía en relación con determinada problemática social, y con el fin de formar una opinión pública favorable que preste apoyo a dicha causa— es el rasgo definitorio del accionar político de la sociedad civil, y para su operación requiere de

[2] De ahí la importancia que adquiere la existencia de estructuras representativas de intermediación abiertas a la sociedad civil, que estén directamente involucradas en el control del aparato estatal y el poder económico.

una esfera pública autónoma y pluralista (Habermas, 1996). Es en las redes comunicacionales de la esfera pública donde diversos actores tematizan y cuestionan distintos aspectos de la vida política, social o cultural de determinada sociedad. La efectividad de dicha política de influencia dependerá tanto de los recursos simbólicos y del prestigio con los que cuente determinado movimiento, asociación o público, como de la habilidad de éstos para darle visibilidad a su mensaje y movilizar convicciones en la ciudadanía. La receptividad de los medios a los discursos y demandas emergentes en la sociedad civil es un factor determinante del éxito de la política de toda sociedad civil, pues a través de su inclusión en los medios dichas demandas lograrán tener cierta repercusión pública, haciéndose, de este modo, visibles para el sistema político y la opinión pública en general.

Dentro del concepto de *política de influencia* se distinguen las acciones colectivas que están primordialmente dirigidas a modificar las identidades y prácticas de la propia sociedad civil, de las acciones que tienen como principal objetivo influir en los discursos y prácticas de la sociedad política (Cohen y Arato, 1992). Por último, deben agregarse dos formas complementarias de politización con base en la sociedad civil: las que Cohen y Arato denominan "políticas de inclusión y de reforma". La primera tiene como objetivo el establecimiento o ampliación de las estructuras de mediación a través de la incorporación de un actor societal excluido hasta ese momento de la representación en el sistema político —como un nuevo partido—, o de la representación corporativa en la sociedad económica. La política de reforma está orientada a extraer algún tipo de beneficio —material o legislativo— de las élites o burocracias estatales.

Evolución histórica de la sociedad civil argentina

Existe una convicción generalizada en el campo de los estudios latinoamericanos sobre la debilidad histórica de las sociedades civiles de la región. Dicha debilidad estaría determinada fundamentalmente por la ausencia de identidades políticas y culturales modernas, ausencias que se habrían traducido en el fracaso de los proyectos constitucionalistas latinoamericanos. Desde esta perspectiva, América Latina se caracterizaría por la ausencia de las condiciones institucionales y político-culturales necesarias para la estabilización de sociedades civiles modernas. Este argumento ha sido sostenido por un variado número de analistas, que van desde las conocidas tesis acerca de la *distintiva tradición cultural*

latinoamericana (Morse, 1964; Véliz, 1980; Wiardia, 1982) hasta recientes análisis de corte habermasiano acerca de la formación de un nuevo asociativismo civil en la última ola democratizante (Avritzer, 1997, 1994; Olvera, 1997; Olvera y Avritzer, 1992). Dicho en breve, lo que estos autores señalan es que la fortaleza exhibida por distintas formas políticas autoritarias en la vida pública latinoamericana limitaron o impidieron el florecimiento de verdaderas sociedades civiles modernas. Lejos de haber una diferenciación clara entre Estado y sociedad, lo que encontramos en la mayor parte del continente son formas perversas de articulación entre estas dos esferas —personalismo, clientelismo, corporativismo, etc.—. Para autores como Wiardia, la tradición feudal-corporativa de la era colonial, lejos de estar erosionada, continúa marcando su impronta en la vida política de América Latina (Wiardia, 1982: 264). En cambio, Avritzer y Olvera, en sus respectivos análisis sobre la vida pública en Brasil y México, perciben un resquebrajamiento de los patrones premodernos a partir de la década de 1970, cuando —según los autores— surge una forma moderna de asociativismo compatible con el ideal normativo de la sociedad civil.

El presente análisis del caso argentino se aparta de dicha tradición interpretativa y, en cambio, pone énfasis en el papel constitutivo que las formas políticas modernas cumplieron en la emergencia y formación de las naciones latinoamericanas. Apoyándome en trabajos historiográficos recientes, los cuales han prestado particular atención al tema del surgimiento de formas modernas de sociabilidad política y cultural (Annino, 1995; Forment, s. f.; Guerra, 1993, 1988; Myers, 1998; González Bernaldo, 1997, 1994; Sabato, 1998, 1995, 1994; Sabato y Cibotti, 1990), intentaré mostrar la fuerte impronta que los ideales políticos modernos —en particular el de la sociedad civil— tuvieron en el movimiento independentista argentino y durante el proceso de reconstrucción institucional que lo precedió. Esta última afirmación no implica que tales ideales y formas institucionales se hayan establecido y desarrollado sin obstáculos; tampoco pretende equiparar la evolución político-institucional del país o la región a la de los países de Europa occidental o los Estados Unidos; quiere, más bien, señalar el papel protagónico que los ideales republicanos, liberales y democráticos han desempeñado en la vida política nacional, para luego analizar la peculiar y selectiva forma de institucionalización de la idea de sociedad civil en Argentina.

A continuación me concentraré en cuatro periodos que considero cruciales para una adecuada comprensión de la evolución histórica de la sociedad civil en la Argentina contemporánea. El primero (1860-1916) abarca el proceso de formación y consolidación de un orden político mo-

derno, donde se establece la diferenciación institucional entre la sociedad civil y el Estado. El segundo corresponde a la etapa de democratización populista y en la cual se intenta desarrollar infructuosamente una sociedad política y una sociedad económica modernas que actúen como estructuras de mediación entre sociedad civil y Estado. Lejos de estabilizar un orden institucional representativo, la politización populista llevó a una situación de vacío institucional que obstaculizó el desarrollo de la sociedad argentina como sociedad civil. El tercer periodo está signado por la polarización y radicalización política, la inestabilidad institucional y el surgimiento de una nueva forma de autoritarismo militar. El último periodo corresponde al proceso de democratización iniciado tras la crisis del último régimen militar, y se caracteriza por la irrupción de una política de derechos orientada a restablecer claros límites institucionales entre la sociedad civil y el Estado.[3]

Surgimiento y consolidación de una sociedad civil moderna

En contraste con el argumento sobre la tradición corporativo-autoritaria del continente, una breve revisión del proceso de formación de la Argentina moderna muestra cómo es que la idea de sociedad civil ha estado presente en los múltiples intentos de implantar un nuevo orden político-institucional. Dichos esfuerzos, que se remontan a los inicios del proceso independentista, tuvieron como objetivo establecer un Estado democrático-republicano que tuviese como base una sociedad moderna organizada alrededor del concepto de ciudadanía.

A lo largo del dificultoso y traumático proceso revolucionario, marcado por la inestabilidad político-institucional y la guerra civil, comienzan a constituirse nuevas formas de sociabilidad política —clubes, ligas patrióticas, logias, tertulias, etc.—, que pretendieron establecer una esfera pública criolla que tenía su epicentro en la ciudad de Buenos Aires. Esta protoesfera pública estuvo inicialmente limitada al pequeño círculo de vecinos o juntas de ciudadanos embarcados en la empresa de des-

[3] Recientes estudios históricos, en relación con el primer periodo, arrojan nueva luz sobre el problema de la formación de la sociedad civil argentina. Creemos que la incorporación de los resultados de estos proyectos al presente análisis es imprescindible para analizar comparativamente las distintas etapas recorridas por la sociedad civil argentina. Por otro lado, el trabajo no intenta llevar a cabo una reconstrucción lineal y exhaustiva de la evolución de la sociedad civil argentina; sin embargo, considero que una breve revisión de dichos momentos históricos puede contribuir a una mejor comprensión de los actuales desafíos que enfrenta.

trucción del orden colonial estamental y su remplazo por una república moderna. Es en estas nuevas formas de sociabilidad donde comienzan a practicarse los nuevos principios de libertad y equidad:

> Las "juntas de ciudadanos" fundadas en el principio de igualdad social, y que diariamente eligen sus autoridades y donde todos tienen derecho a opinar y discutir sobre los negocios públicos, ofrecieron al mundo urbano porteño el primer espectáculo de prácticas democráticas. De manera que el movimiento asociativo no sólo instaura la esfera pública, indispensable a todo gobierno republicano, sino que se instituye también en modelo de la nueva soberanía [González, 1994: 457].

Un momento importante de dicha empresa lo constituye el periodo rivadaviano (1821-1827), el cual pone fin a la anarquía de la década de 1820 y establece una república democrática basada en el sufragio universal masculino. El proyecto rivadaviano, al igual que anteriores esfuerzos, intentó construir un orden político moderno a través de dos procesos que las élites revolucionarias concebían como interdependientes: la institucionalización de un Estado moderno, y de lo que era considerado su base sociológica de sustentación: una sociedad civil integrada por asociaciones de ciudadanos y una prensa libre. La empresa revolucionaria comprendía, pues, un doble movimiento: la construcción de un Estado moderno que remplazase a la burocracia colonial y el establecimiento de una sociedad moderna que tendiera a sustituir el viejo orden social estamental.

El periodo de la administración de Rivadavia se caracterizó por un desarrollo significativo del *asociacionismo* en Buenos Aires, el cual se amplió para incluir a sectores que no formaban parte de la reducida élite criolla (Myers, 1998). Dicha expansión de formas de sociabilidad modernas —fundamentalmente tertulias, clubes y sociedades— no sólo contaba con el consentimiento y la aprobación del poder político, que las veía como agentes civilizadores que contribuían a la modernización de la sociedad argentina, sino que eran abiertamente promovidas a través de la acción estatal. Durante el periodo rivadaviano, el Estado creó diversas sociedades y academias —Sociedad Literaria, Académica de Ciencias Médicas, Academia Teórico-Práctica de Jurisprudencia, etc.— con el objetivo de sembrar la semilla de la *civilización* y el *iluminismo* en la sociedad argentina. Como dice Jorge Myers en su interesante análisis del periodo:

> El diagnóstico rivadaviano era el de una ausencia cuasi absoluta de prácticas de sociabilidad independientes del Estado y de vínculos constitutivos de

un entramado social. La conclusión: la urgente multiplicación de asociaciones intermedias y, entre ellas, las asociaciones literarias que —al unir las tareas de la ilustración del civismo y de la participación social en un único espacio— eran inmejorables para el logro de dicha finalidad [...] La sociabilidad literaria —como todos los fenómenos que componían el universo cultural de la civilización moderna— debía necesariamente instaurarse desde el Estado [...] La paradoja del pensamiento rivadaviano: que aquellos elementos inmanentes a la sociedad sobre los cuales se apoyaría el nuevo orden estatal no poseían aún ninguna existencia real, y que le competía pues a ese mismo Estado la tarea de establecerlos [1998: 44].

El segundo momento de expansión del *asociacionismo* se da a partir del cierre del proceso de construcción estatal. A diferencia del periodo rivadaviano —donde había un bajo grado de diferenciación entre la sociedad y el Estado—, esta segunda etapa representa el momento de cierre exitoso de tan prolongado proceso de reconstrucción institucional. Como consecuencia, surge un Estado constitucional y una sociedad civil claramente diferenciados, cuyas relaciones se hallan reguladas por un sistema de derechos fundamentales. El cierre de la etapa de construcción estatal creó las condiciones institucionales para el florecimiento de una vigorosa sociedad civil que, al amparo de un Estado de derecho que le garantizaba la vigencia de los derechos de asociación, de asamblea, de prensa y de expresión, cumplió un papel relevante en la vida pública. Otro rasgo distintivo del periodo es la expansión de los vínculos asociativos a amplias capas de la población. Los principios de la libre asociación ya no eran prácticas limitadas a una élite criolla, sino que se extendieron a amplios grupos sociales —en particular a las grandes masas de inmigrantes que habían arribado al país.

Hilda Sabato ha analizado detenidamente el proceso de formación de una activa esfera pública en la ciudad de Buenos Aires entre 1860-1880 (Sabato, 1998, 1994; Sabato y Cibotti, 1990). Según Sabato:

> Lo característico del periodo 1862-1880 en Buenos Aires, fue la formación de una esfera pública que se constituyó en una instancia de mediación entre sociedad civil y Estado y de participación política para amplios sectores de la población porteña. Petitorios, reuniones, actos, manifestaciones multitudinarias, [donde] ponían en escena los porteños sus opiniones, levantando el "tribunal de la opinión", cuyos veredictos se tomaban cada vez más en cuenta a la hora de juzgar la legitimidad de un gobierno o de un régimen de índole republicana. Su basamento material estaba constituido, precisamente, por el conjunto de instituciones e instrumentos que conformaban la esfera pública —asociaciones, diarios y otros— originados en la sociedad civil pero alentados a la vez desde el poder [1998: 10-11].

¿Quiénes integraban ese tejido asociativo? La sociedad porteña se encontraba cruzada por una multiplicidad de asociaciones: clubes sociales, círculos literarios, asociaciones culturales y profesionales, comparsas y sociedades carnavalescas, comités de solidaridad con alguna causa específica y sociedades de ayuda mutua. Dentro de este amplio espectro destacaban especialmente las sociedades de ayuda mutua —principalmente de colectividades extranjeras—, que lograron una significativa expansión gracias a la fuerte presencia que los inmigrantes europeos tenían en la urbe porteña. Las primeras sociedades de ayuda mutua surgen en la década de 1850; entre ellas se distinguen: la Sociedad Italiana de Beneficencia (1854) —primera asociación italiana fundada en Buenos Aires con el fin de establecer un hospital italiano en la ciudad—, Unione e Benevolenza —creada por exiliados políticos italianos republicanos en 1858, y que posteriormente se constituiría en un referente obligado del mutualismo en Argentina—, la Asociación Francesa (1854) y la Sociedad Española de Socorros Mutuos (1857). No todas las asociaciones mutuales tuvieron un origen étnico; muchas de ellas agrupaban a individuos de un mismo gremio u oficio —entre estas últimas destacan la Sociedad Tipográfica Bonaerense (1857) y la Asociación de Zapateros San Crispín (1857)—. Pero es a partir de la siguiente década, y especialmente en el decenio de 1870, cuando el movimiento mutualista cobra un nuevo impulso, dando lugar a un nuevo tipo de asociaciones. Dentro de las mutuales de origen étnico destacan por su peso y presencia las de la comunidad italiana; en estas décadas, las asociaciones italianas más antiguas y de mayor número de miembros son complementadas por sociedades más pequeñas que se concentran en un barrio particular y que reúnen a personas de una misma región de Italia (Baily, 1982).

Las sociedades de oficios también se expanden ampliamente en la década de 1870: se establecen mutuales gremiales de panaderos, albañiles, obreros de la construcción, carpinteros y sastres (Sabato, 1998). También se encuentran sociedades de ayuda mutua con una matriz marcadamente política, y entre las que podemos mencionar las creadas por el Partido Socialista, así como por los grupos sindicales de orientación anarquista y sindicalista. Por último, en la década de 1890, y en parte como respuesta de la Iglesia argentina a la proliferación de mutualidades de tono marcadamente político, se establecen los círculos católicos de obreros (Devoto, 1985). Muchas de estas asociaciones sembraron la semilla de lo que posteriormente sería el movimiento sindical argentino.

¿Qué funciones cumplían estas asociaciones? Su actividad abarcaba una amplia gama de objetivos que no estaban necesariamente limitados a la asistencia social, pues incluían distintos tipos de acciones que he-

mos clasificado en la sección anterior como acciones de influencia y de identidad. En primer lugar, las asociaciones mutuales llenaban el vacío generado por un Estado aún subdesarrollado en muchos campos, como los de la educación y la asistencia social. En este sentido, las asociaciones realizaban funciones que en una etapa posterior asumirá más decididamente el Estado: construcción de hospitales, organización de establecimientos educativos, funciones de asistencia social —p. e., la organización de un sistema de subsidios societales por enfermedad, desempleo, invalidez o muerte, creación y mantenimiento de bibliotecas.

En segundo lugar, las asociaciones cumplían una función de integración social —generalmente destacada por la literatura sobre capital social— al operar como centros de encuentro y de establecimiento de vínculos de solidaridad en una sociedad que atravesaba abruptas transformaciones, y que tenía como base una pluralidad de grupos inmigrantes recientemente llegados al país. Este tejido asociativo facilitaba la coordinación y cooperación de los miembros para recibir beneficios mutuos. Además de la creación de vínculos de solidaridad en determinada comunidad, las asociaciones también contribuían al fortalecimiento de vínculos de solidaridad más abstractos. Era común que estas entidades organizaran campañas de apoyo a víctimas de epidemias o de desastres naturales (p. e., la campaña de ayuda a las víctimas de la epidemia de fiebre que azotó la ciudad de Buenos Aires en 1871, y la organizada por Unione e Benevolenza en apoyo a las víctimas de un terremoto ocurrido en Italia).

En tercer lugar, muchas de estas asociaciones tenían como objetivo central la creación de públicos específicos en aras de consolidar una voz distintiva dentro de la sociedad civil. Su accionar se enmarca claramente dentro de lo que se ha denominado *política de influencia*, es decir, acciones colectivas orientadas primordialmente a la formación o transformación de las identidades sociales con el fin de moldear a un determinado público. Tal es el caso de las asociaciones de oficios dominadas por socialistas o anarquistas, que tenían como función principal impulsar una *política de identidad* destinada a crear nuevas identidades en los sectores populares. Como argumentan Gutiérrez y Romero, dichos grupos "trataban de construir un mundo cultural paralelo, de bibliotecas, centros de discusión, periódicos y escuelas, donde se forjara la cultura y la moral de unos trabajadores capaces de rechazar las apelaciones [...] del Estado" (1995: 112).

Los esfuerzos desplegados por las distintas asociaciones de la comunidad italiana para crear un público italiano constituyen otro ejemplo relevante, que ha sido tema de interesantes análisis. Muchas de las asociaciones de la comunidad, como sus órganos de prensa, se esforzaban

por construir una opinión pública italiana dentro del heterogéneo grupo que constituía la colonia italiana en Argentina, la cual estaba cruzada por diferencias regionales, políticas, sociales, etc. (Cibotti, 1994). Por otro lado, y de manera simultánea, intentaban mantener a la sociedad política abierta a sus demandas, así como darle visibilidad pública a la comunidad que representaban —especialmente frente al sistema político—. Para llevar adelante estas dos últimas funciones, fue vital la función desempeñada por una prensa italiana enraizada en este tejido asociativo y, en general, por la prensa abierta a las demandas y discursos de estas asociaciones (Cibotti, 1994; Dore, 1985; Korn, 1983; Sabato, 1998).

Si bien constituían su aspecto más destacado, las sociedades de ayuda mutua no eran el único ejemplo del fenómeno asociativo porteño. Existía un vasto arco de organizaciones que iban desde clubes sociales, literarios, políticos y deportivos hasta comparsas y sociedades carnavalescas. Estas últimas, organizadas originalmente para participar en las celebraciones del carnaval, se convirtieron con el tiempo en clubes recreacionales y sociales permanentes. Entre éstas destacaban más de 40 sociedades carnavalescas de la comunidad negra porteña (Sabato, 1998). Las prácticas asociativas lograron gran difusión en la población porteña e incluyeron a una amplia gama de sectores. Varios de los analistas del fenómeno asociativo porteño señalan precisamente el carácter policlasista de muchas de estas organizaciones (Sabato, 1998; Devoto, 1985; Baily 1982).

¿Cuál fue el papel desempeñado por este asociacionismo en la vida política? Mencionamos anteriormente que una de las funciones principales de muchas de estas asociaciones era la de la formación de públicos específicos, con poder y visibilidad suficientes para desempeñar un papel relevante en la vida pública de la ciudad. Parte de la visibilidad de estas organizaciones se obtenía gracias a la prensa. Buenos Aires contaba con una extensa gama de periódicos y publicaciones que llegaban a diversos y amplios públicos —a un nivel no muy diferente del de ciudades como Londres, París o Nueva York— (Cibotti, 1994: 7). Las asociaciones consideraban a la prensa como un vehículo fundamental para la transmisión de sus demandas y posiciones. A su vez, la prensa se preocupaba por informar sobre las actividades de muchas de estas organizaciones. En el caso de aquellas publicaciones que tenían origen en algunas de las organizaciones sociales, o lazos íntimos con ellas, las comunicaciones eran estrechas y fluidas; en varios casos, los periódicos y las asociaciones estaban dirigidos por los miembros de la misma élite. Otra forma de difusión se dio a través de la organización de algún acto público o de una movilización popular. Ambos hechos eran muy comunes en la época y formaban parte del paisaje urbano (Sabato, 1998, 1994). Los temas con-

vocantes iban desde la defensa del laicismo y los ideales republicanos hasta quejas por el alza de impuestos o demandas de tipo sectorial. De nuevo, periódicos, semanarios y panfletos servían como canales de transmisión de las múltiples convocatorias que hacían los clubes y asociaciones.

En conclusión, vemos que con la consolidación de un orden constitucional se establecen las condiciones propicias para el desarrollo de una sociedad civil compleja y de una esfera pública que actuó como caja de resonancia de las demandas de la primera. El exitoso cierre del dificultoso proceso de construcción institucional, que llevó a la estabilización de un Estado y una sociedad modernos, presentaba, sin embargo, un preocupante déficit: la ausencia de una sociedad política anclada en la sociedad civil. La sociedad política se integraba, como toda política de notables, por clubes que se organizaban en vísperas de las elecciones con el objetivo de apoyar y promocionar una candidatura específica. Sin embargo, en el caso argentino, la política de notables tenía una característica distintiva: operaba en un orden institucional en el que se había establecido tempranamente el voto universal masculino (Ternavasio, 1995). Lejos de ser el punto de llegada de las luchas de movimientos *democratizantes* —como nos describe la visión clásica de T. H. Marshall—, los derechos civiles y democráticos constituyeron el punto de partida de la construcción de un orden institucional moderno —de hecho, precedieron al proceso de consolidación estatal (Donghi, 1987).

La temprana presencia de los derechos democráticos no se tradujo, sin embargo, en una activa participación electoral. Los actos electorales estaban dominados por una política de facciones basada en el establecimiento de maquinarias clientelistas de origen popular (Sabato, 1998). Es a través de la movilización de dichas clientelas, generalmente jóvenes de las clases populares, y del bloqueo a la participación de las clientelas rivales, como se ganaba una elección. En muchos casos esta competencia asumía formas violentas. Las elecciones, como sostiene Sabato, funcionaban como un mecanismo interno de competencia entre las facciones que dominaban la vida política porteña; a través de sus clubes políticos y parroquiales, tales facciones *producían el sufragio* gracias a la movilización de sus respectivas clientelas, las cuales representaban una pequeña proporción de la población masculina adulta habilitada para votar. El público porteño no participaba del acto electoral, al que veía como resabio de una *política criolla* que era necesario erradicar. Esto no significa que predominase una cultura privatista o despolitizada; el público cívico participaba en la vida pública a través de lo que consideraban vías más *civilizadas* —p. e., participación en asociaciones, debates públicos a través de la prensa, y organización de mítines y actos públicos (Sabato, 1998).

El subdesarrollo de la sociedad política comenzará a ser tematizado a partir de la década de 1870, principalmente por sectores de las élites preocupados por el carácter violento que caracterizaba a los actos electorales. Esta preocupación llevará a la modificación de las dinámicas políticas a partir de 1880 con la creación del Partido Autonomista Nacional (PAN). El establecimiento del PAN no resolvió el problema de subdesarrollo del sistema político, sino más bien representó una solución temporal destinada a mitigar y regular los conflictos interélites a través del establecimiento de un régimen de control de la sucesión presidencial. La nueva estructura del PAN actuó exclusivamente como una arena de negociación política y de distribución de puestos políticos (Botana, 1977). El PAN reguló los conflictos horizontales entre las élites provinciales y las que detentaban el control del Poder Ejecutivo, pero no desempeñó ningún papel como canal vertical de comunicación entre la ciudadanía y el sistema político. En este sentido, se trata de una estructura típica de los regímenes de notables, en la cual aún no se ha producido el proceso de diferenciación institucional entre el Estado y la sociedad política.

Es sólo a partir de 1890 cuando la sociedad civil se organizará en términos de un movimiento cívico que demanda la apertura del sistema político. La Unión Cívica se abocará al establecimiento de lo que Cohen y Arato denominan *política de inclusión* —destinada a ampliar la representatividad del sistema político a través de la incorporación de un nuevo actor dentro de la sociedad política—.[4] Dicha política llevó eventualmente a una modificación profunda de las dinámicas políticas, gracias a una reforma del sistema electoral destinada a garantizar la libre y pacífica competencia política entre los partidos (Botana, 1975). A partir de la Ley Sáenz Peña se abrieron canales verticales de comunicación entre la sociedad civil y el sistema político, y comenzó a constituirse una sociedad política de partidos modernos. Sin embargo, el proceso de democratización política no condujo a la estabilización de una sociedad política competitiva, por el contrario, inauguró una prolongada etapa de inestabilidad institucional y polarización política. Esto nos lleva al siguiente periodo, el cual estuvo caracterizado por un frustrado intento para establecer estructuras de representación política que sirvieran de canales de comunicación entre la sociedad civil y el Estado.

[4] En realidad, la reforma electoral estuvo orientada a redefinir la naturaleza misma del orden político; al establecer garantías para el surgimiento de dinámicas electorales competitivas, permitió la incorporación política de los partidos propiamente representativos.

DEMOCRATIZACIÓN POPULISTA Y EROSIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL: EL PERONISMO

La era populista está marcada por la presencia de dos movimientos *democratizantes* destinados a dotar de representación política a importantes sectores de la sociedad civil argentina: el yrigoyenismo y el peronismo. Si bien el fenómeno yrigoyenista representa una primera versión del populismo nativo, en esta sección el análisis se concentrará sobre todo en la experiencia peronista —de 1916 a 1943, aproximadamente— y su impacto en la sociedad civil argentina.

Este periodo se caracteriza por profundas transformaciones sociales, políticas y culturales, que acarrean una alteración significativa del Estado y la sociedad civil. Dentro de ésta se producen importantes transformaciones; en primer lugar, la decadencia del asociacionismo mutualista —un actor societal central en el periodo anteriormente analizado—. En relación con las sociedades de ayuda mutua de las comunidades de inmigrantes, la gradual integración de las nuevas generaciones a la sociedad argentina, la movilidad social ascendente que caracterizó a las primeras décadas del siglo, y la asunción por parte del Estado de algunas de sus funciones, debilitaron el peso y la significación de tales sociedades en el entramado societal.

Por otro lado, las asociaciones organizadas por oficios devinieron de manera gradual en gremios modernos. El anarquismo perdió poco a poco su impronta sobre el movimiento sindical y, paralelamente, se produjo el fortalecimiento —a partir de la década de 1930— de las tendencias socialistas y comunistas —imbuidas de una visión pragmática de negociación con el Estado—. Comienza a crecer la intensidad del conflicto sindical, con el consiguiente incremento de las huelgas y movilizaciones obreras. Muchas de las antiguas asociaciones gremiales adquirieron una dimensión más destacada, creciendo en organización y en número de afiliados, en particular aquellas que congregaban a sectores clave de la vida económica nacional: los obreros marítimos, los trabajadores portuarios, de la carne, del sector textil y los ferroviarios (Gutiérrez y Romero, 1995: 114). Finalmente, la formación de partidos políticos modernos, con sus propias formas de sociabilidad —comités radicales, cooperativas, centros culturales y bibliotecas socialistas—, así como la de nuevos centros de sociabilidad —bibliotecas populares, sociedades de fomento barrial, clubes sociales y deportivos barriales, etc.—, contribuyeron también a la transmutación del tejido social.

En la política, los viejos actores políticos son desplazados por partidos modernos: el Partido Demócrata Progresista, el Partido Socialista, la Unión Cívica Radical, el Partido Comunista y, en una etapa posterior, el peronismo. Dentro de esta nueva sociedad política hay un actor que cumplirá un papel central en la vida pública: el radicalismo yrigoyenista. Yrigoyen asumió la presidencia en 1916 como resultado de la reforma electoral; una vez en el poder, inició una campaña de *restauración nacional* que tuvo como objetivo minar las bases de poder de la oposición conservadora. A través de la instrumentación del recurso a la intervención federal, Yrigoyen logró modificar el escenario político-institucional a su favor (Potter, 1981). Como lo hará posteriormente el peronismo, el radicalismo yrigoyenista se rehusó a adoptar una identidad meramente partidaria, y en cambio se definió como un movimiento nacional-popular, uno que encarnaba la voluntad de las masas argentinas (Mustapic, 1984; Peruzzotti, 1997). De esta manera, la incorporación al sistema político de los sectores anteriormente excluidos que el yrigoyenismo representaba estuvo enmarcada en una forma fundamentalista de autoentendimiento que contribuyó a minar el campo de la política de inclusión que encarnaba (Peruzzotti, 1996). Tanto el yrigoyenismo como el peronismo iniciaron una política de homogeneización del espacio político que hizo imposible estabilizar un sistema político ampliado, fomentando, en cambio, la polarización de las fuerzas políticas y, eventualmente, la división de la sociedad argentina en dos campos irreconciliables.

En esta sección nos centraremos en el análisis de la relación del régimen peronista con la sociedad civil, dado que constituye un momento en el cual se redefine el tipo de articulación del Estado con la sociedad. ¿Cómo afectó el fenómeno peronista las relaciones entre la sociedad civil y el Estado? Las consecuencias del proceso de democratización populista para la sociedad civil serán fundamentales, pues afectarán directamente al entramado institucional que la estabiliza como esfera autónoma del Estado. Las tendencias *desconstitucionalizantes* del régimen peronista se tradujeron en una reducción significativa de la esfera pública —por lo tanto, de la posibilidad de ejercer una política de influencia significativa por parte de las asociaciones, los movimientos y los públicos— y en un debilitamiento del sistema de derechos que proveía el soporte institucional de la sociedad civil argentina. Simultáneamente, amplios sectores obreros fueron incorporados al sistema político bajo un esquema de corporativismo estatal que, si bien aseguró significativos privilegios sectoriales, tendió a minar las tendencias hacia un sindicalismo societal autónomo. Finalmente, la negativa del movimiento peronista

a incorporarse al sistema político como simple partido llevó al fracaso de la política de inclusión que el peronismo representaba. Como su predecesor, el radicalismo yrigoyenista, el peronismo se veía como un movimiento nacional que no podía estar subordinado a la formalidad constitucional. El resultado de estas tendencias fue un proceso de polarización y sobrepolitización de la sociedad argentina, mismo que asumió formas cada vez más violentas y que llevó en el periodo posperonista a un escenario pretoriano poco conducente a la estabilización de una sociedad política pluralista o al desarrollo de una política de influencia de la sociedad civil en la esfera pública.

En mi análisis del complejo fenómeno del peronismo, me concentraré brevemente en tres aspectos que considero relevantes desde el punto de vista de la sociedad civil. En primer lugar, su aspiración, en relación con el movimiento obrero, a establecer un sistema de corporativismo estatal en ruptura con un modelo liberal de articulación entre la sociedad y el Estado. En segundo lugar, el predominio de una forma de *autoentendimiento movimentista* que hará imposible la consolidación de un sistema ampliado de partidos y que llevará a la sobrepolitización y fragmentación de la sociedad argentina. Por último, me referiré al intento de minar las bases de una esfera pública independiente a través del uso estatal de nuevos medios masivos de comunicación y del ataque a los medios opositores. La combinación de estas tres tendencias asestará un golpe significativo a las bases institucionales sobre las que descansaba la sociedad civil argentina. El corporativismo, el movimentismo y la manipulación propagandística de los medios erosionaron seriamente los derechos asociativos y comunicativos que en el pasado habían posibilitado la formación de una vida asociativa autónoma y de una esfera pública políticamente relevante.

Corporativismo

El proceso de ampliación de la sociedad económica, a través de la incorporación del sindicalismo como un actor central del sistema de representación sectorial, se produjo bajo un esquema de corporativismo estatal que tendió tanto a debilitar los lazos de la sociedad económica con la sociedad civil como a privilegiar su relación con el Estado.[5] Las consecuen-

[5] Schmitter sostiene que el surgimiento de estructuras de intermediación y representación de intereses sociales en América Latina se ha dado bajo la forma del corporativismo estatal. Su análisis del *Estado Novo* provee una interesante descripción de una de las tantas variantes de corporativismo estatal. Collier y Collier, en su análisis comparativo

cias negativas que traen aparejadas las diversas variantes del corporativismo estatal para el derecho de la libre asociación han sido ampliamente señaladas por distintos análisis del fenómeno populista en América Latina (Collier y Collier, 1991; Dos Santos, 1979; Epstein, 1990; Little, 1988; Schmitter, 1974; Zapata, 1993). La política corporativa populista apunta a la eliminación —o fuerte restricción— del derecho a la libre asociación, pilar de la idea de sociedad civil, y a su remplazo por un sistema de regulación y cooptación estatal de las organizaciones sindicales con el fin de canalizar y controlar el desarrollo del asociativismo obrero.

Schmitter, en su excelente estudio sobre el *Estado Novo*, señala las condiciones para el establecimiento de un sistema de corporativismo estatal. En primer lugar, se requiere de una legislación que regule la formación de asociaciones —en el caso argentino, ese marco legal estuvo dado por la Ley de Asociaciones Profesionales de 1943 y, posteriormente, por la de 1945, mediante las cuales se limitó drásticamente la acción de los sindicatos (Collier y Collier, 1991: 338; Epstein, 1990: 19; James, 1988: 34; Little, 1988)—. Con los postulados de la Ley de 1943 se restringió el repertorio de acciones colectivas al sostener que los sindicatos deben "excluir todos los postulados o ideologías contrarios a los preceptos básicos de nuestra nacionalidad [...] y [...] abstenerse por completo de participar en la acción política" (citado en Little, 1988: 268). La Ley de 1945 establecía la figura de la personería gremial, la cual era otorgada por la Secretaría de Trabajo y podía ser derogada discrecionalmente por la misma. Como la ley limitaba la representación gremial de cada categoría ocupacional a un sindicato único, para muchos gremios disidentes la intervención o derogación de la personería significó su eliminación, y en muchas ocasiones fueron suplantados por nuevas estructuras a cargo de un liderazgo afín al régimen.

En segundo lugar, la consolidación de un sistema de corporativismo estatal requiere, por un lado, de un sistema de premios y castigos que permita imponer las nuevas normas, y por otro, de la suficiente autoridad para imponerlas. En relación con esto último, Perón se encontraba en una posición privilegiada; su paso por la Secretaría de Trabajo antes de asumir la presidencia le permitió establecer nuevas reglas del juego que luego se consolidarían a partir de su triunfo electoral. La Secretaría de Trabajo no introdujo una legislación de carácter general sino que desplegó una estrategia selectiva de premios y castigos con el objetivo de con-

del proceso de incorporación de las clases obreras a la vida política, distinguen entre formas *movilizadoras* y *no movilizadoras* de corporativismo. Entre las primeras se ubica el peronismo, mientras que el *Estado Novo* representa un claro ejemplo de corporativismo no movilizador (Collier y Collier, 1991).

solidar la coalición sindical peronista y debilitar y marginar a los sectores opositores (Little, 1988: 272-273). Perón maniobró hábilmente: hizo grandes concesiones a los sindicatos más poderosos con objeto de lograr su neutralidad. Los nuevos sindicatos, al depender del apoyo estatal desde su propia creación, no requirieron de un sistema amplio de premios (Little, 1988: 273). Frente a los gremios más combativos —generalmente socialistas y comunistas—, el régimen aplicó una política de remplazo de los mismos a través de la formación de organizaciones sindicales alternativas, a las que el Estado no sólo les otorgaba la personería jurídica sino también amplios beneficios con el objetivo de lograr el traspaso de afiliados. A partir de 1947, el sistema de corporativismo estatal peronista se halló consolidado (Little, 1988: 276-277; Zapata, 1993: 107). Una segunda ola de conflictos se suscitó entre las filas del Partido Laborista, que había servido para catapultar la elección presidencial de Perón; los dirigentes laboristas que se enfrentaron a Perón —luego de su triunfo electoral—, demandando una organización sindical autónoma y crítica en relación con el Estado, fueron también doblegados o cooptados (James, 1988: 11; Pont, 1984).

Movimentismo

El peronismo, como antes el yrigoyenismo, fue un movimiento político orientado a superar los vicios de la sociedad política que le precedió. En su visión, la década de 1930 había dado lugar a una sociedad política corrupta y osificada que bloqueaba toda posibilidad de representación de amplios sectores de la sociedad civil en el sistema político. Como el yrigoyenismo, el peronismo estaba organizado alrededor de una demanda de inclusión, una que, a diferencia del primero, incluía no sólo la representación política de los sectores excluidos del sistema político formal, sino también el fortalecimiento de la representación corporativa del trabajo. En este sentido, su accionar está encasillado en lo que Cohen y Arato han denominado *política de inclusión.*

La política de inclusión presupone un ciclo que comienza con la organización de un movimiento social de sectores excluidos del sistema político, con el fin de incorporarse como un nuevo partido. En el caso que nos ocupa —como antes durante el yrigoyenismo—, la política de inclusión estuvo enmarcada por formas de *autoentendimiento movimentistas* que conspiraron, paradójicamente, contra el éxito de la misma.[6] El peronismo

[6] El *movimentismo* es un rasgo común al yrigoyenismo y al peronismo. Ambos compartieron una misma forma de autoentendimiento basada en una interpretación plebiscitaria de la idea democrática. En este sentido nos referimos al yrigoyenismo como

se percibió como algo más que un simple partido: era el movimiento nacional que encarnaba la voluntad popular, por tanto, sus acciones no podían verse limitadas por trabas institucionales o por el accionar de los grupos opositores.

Las formas de autoentendimiento movimentistas perciben el proceso de democratización como una homogeneización del espacio político, una que termina en la coacción a los grupos opositores, y en la politización e instrumentación de los mecanismos institucionales. Dichas prácticas se justifican a través de un discurso basado en una interpretación radical del *mayoritarismo* democrático: la voluntad popular, encarnada en el movimiento o en el líder carismático, es la fuente suprema del poder y la legitimidad y, por lo tanto, está por encima de los partidos e instituciones. El triunfo electoral otorga la autoridad para imponer la voluntad mayoritaria sobre las minorías, las cuales pierden todo derecho (Peruzzotti, 1997).

Una consecuencia inevitable de tal forma de autoentendimiento es la polarización de la sociedad en dos campos irreconciliables. La propia efectividad de la fórmula de legitimación del peronismo descansa en su capacidad de dividir a la sociedad en un eje amigos-enemigos: pueblo *versus* oligarquía, o nación *versus* antipatria, es decir, la propia forma de autoentendimiento genera la polarización. Como sostiene Carlos Floria:

> La era de Perón no fue solamente la era del peronismo sino también la del antiperonismo. Esta polarización, como fue posteriormente llamada, fue el resultado de la ausencia de reglas compartidas entre poder y oposición. No había dos partidos; había dos países: uno cuyos habitantes sólo podían concebir a la Argentina con Perón, y otro que sólo podía aceptar una Argentina sin Perón y, en términos de poder, sin peronismo (citado por O'Donnell, 1978: 147).

Al coartar el espacio institucional de los partidos opositores se crean condiciones conducentes al traslado de la confrontación política hacia canales extrainstitucionales. En ambos casos, las coaliciones populistas serán expulsadas del poder por canales extrainstitucionales violentos, iniciándose un periodo que pareciera ser la imagen opuesta del populismo, en el cual la coalición antipopulista en el poder recurre a la manipulación institucional y a la proscripción para impedir el retorno de su enemigo al poder (Peruzzotti, 1997).

un protopopulismo. No obstante, existen marcadas diferencias. El yrigoyenismo, tomando la expresión de Germani, representa una versión *liberal* del populismo, en la cual se encuentran completamente ausentes las tendencias de corporativismo estatal y de manipulación de la esfera pública atribuidas al peronismo.

Erosión de la esfera pública

Como se mencionó en la primera sección, la existencia de una esfera pública independiente, que garantice el libre ejercicio de los derechos a la comunicación, es crucial para el desarrollo de toda sociedad civil. Es a través de las redes de comunicación de esta esfera como las asociaciones, los públicos, los movimientos sociales y la opinión pública en general se informan, debaten y tematizan problemas considerados de interés público. Son estos procesos de comunicación societal autónoma los que permiten que la sociedad civil compita efectivamente con las sociedades políticas y económicas en el establecimiento de la agenda pública. Durante el periodo peronista, la autonomía de la esfera pública estuvo fuertemente jaqueada por diversos intentos de control, censura y manipulación estatal, que abarcaron desde meras presiones gubernamentales hasta ataques y clausuras de los medios opositores.

La esfera pública de este periodo presenta importantes diferencias respecto de la del periodo anterior, debido a la aparición de nuevos medios de comunicación: la radio y la televisión. Perón era consciente del potencial político de estos medios, y no escatimó esfuerzos para lograr el control gubernamental de los mismos. En el caso de la radio, el control fue logrado en 1947, cuando por decretos presidenciales fueron nacionalizadas las emisoras radiales "por elementales razones de defensa nacional y concepción espiritual", con el fin de ponerlas bajo la administración de personas leales al régimen (Sirven, 1984: 117). Ya el año anterior, un mes antes de su asunción, el régimen militar había dictado instrucciones para las estaciones radiodifusoras, mismas que implicaban la estrecha fiscalización estatal de los contenidos y las formas de la programación radial (Sirven, 1984: 56). Con la televisión fue más fácil; fue el propio régimen el encargado de introducirla en el país en el año 1951 con la creación de un único canal oficial. De esta manera, estos dos poderosos medios fueron incorporados a la maquinaria propagandística gubernamental, cuyo epicentro era la Subsecretaría de Informaciones (Sirven, 1984).

La prensa independiente sufrió todo tipo de presiones y ataques: los procesos a periodistas y medios por desacato, calumnias, injurias, instigación al delito, etc., estuvieron a la orden del día. Otra forma común de presión fueron las constantes y múltiples inspecciones, que llevaron a la clausura, entre otros, del periódico socialista *La Vanguardia,* del semanario laborista *El Laborista,* y de las publicaciones *Provincias Unidas, Tribuna Democrática, El Hombre Libre, El Norte* y *Qué Sucedió en 7 Días* (Sirven, 1984: 75). A las inspecciones municipales y al secuestro de ediciones

por parte de la policía federal se les sumaron las inspecciones legislativas —a cargo de la comisión del diputado Visca—, que concluyeron con el cierre y la clausura de innumerables publicaciones. El manejo discrecional de la distribución de papel por parte del gobierno fue otro mecanismo efectivo de control y censura estatal. Por último, el periódico *La Prensa*, el órgano opositor más importante, fue expropiado por el gobierno y su dirección fue transferida a la CGT (Confederación General del Trabajo).

Cercenada su expresión en los medios, las fuerzas opositoras desarrollaron una red de comunicación basada en publicaciones clandestinas —fundamentalmente panfletos políticos—, que alcanzaron su momento de mayor auge e influencia en el último año del régimen, generando duras críticas por parte de la prensa oficialista y del gobierno mismo, el cual organizó una *campaña antipanfletaria*. La posesión de un panfleto opositor fue penada con el encarcelamiento; las fuerzas policiales realizaron innumerables operativos dirigidos a eliminar posibles centros de publicación o distribución de panfletos opositores, fundamentalmente en instituciones ligadas a la Iglesia católica. En los últimos meses del régimen, los panfletos opositores llamaron abiertamente a la rebelión armada (De Hoyos, 1970, cap. III; Lafiandra, 1955).

La polarización política y la fragmentación de la sociedad en dos campos irreconciliables, peronistas y antiperonistas, aceleró aún más el proceso de descomposición de la esfera pública, pues en dicho clima el debate era imposible. La sobrepolitización y la polarización: *a)* bloquean la posibilidad de establecimiento de procesos comunicativos, y *b)* impiden la formación de públicos societales con un suficiente grado de autonomía ante la sociedad política como para ser permeables a los discursos que emerjan de la arena societal. En tales condiciones, no florece una política de influencia orientada a movilizar las convicciones de un público general, pues no existe un público autónomo al cual interpelar; en una sociedad sobrepolitizada todos se ubican en uno de los dos bandos, y todo tema, político o no, termina politizándose. Eventualmente, la intolerancia y la violencia acaban remplazando a las acciones discursivas.

El escenario posperonista: pretorianismo de masas y autoritarismo militar

La Argentina posperonista se divide en dos periodos:

a) El inmediatamente posterior a la caída de Perón (1955-1966), dominado por la polarización entre peronistas y antiperonistas, y por fraca-

sados intentos de establecer un régimen democrático que excluya al peronismo.

b) El de 1966-1983, caracterizado por el surgimiento de un nuevo tipo de intervención militar en la vida política, y por la radicalización y militarización de importantes sectores de la sociedad civil.

Los años que precedieron a la crisis del régimen peronista están signados por una aguda división de las sociedades civil y política argentinas en dos campos irreconciliables, división que hará imposible la institucionalización de un régimen político estable. Durante este periodo se observan frustrados intentos por establecer un régimen democrático basado en la proscripción del peronismo, lo que llevó al establecimiento de lo que Marcelo Cavarozzi caracterizó como un "sistema político dual", dado que los dos grandes bloques en los que se dividía la sociedad rara vez compartieron la misma arena política (Cavarozzi, 1983: 17). Por un lado, existía la precaria institucionalidad formal de los experimentos semidemocráticos impuestos por la coalición antiperonista, la cual se basaba en la exclusión electoral del peronismo. Por otro lado, el peronismo, al no tener una representación político-parlamentaria, canalizó sus acciones hacia arenas extrainstitucionales —siendo el movimiento sindical el baluarte de la resistencia del peronismo a los intentos de proscripción del mismo—. En este sentido, el sindicalismo cumplió una doble función: una corporativa —como representante de los intereses del movimiento obrero— y otra política —como representante del movimiento peronista— (James, 1988: 175).

A lo largo del periodo, el sindicalismo se consolidó como actor central en el juego pretoriano que caracterizó la vida política argentina de la época; al mismo tiempo, demostró una considerable capacidad de movilización y de veto político que se expresó en los planes de lucha y las demandas socioeconómicas, que conspiraron contra el éxito de las políticas económicas de las jaqueadas administraciones democráticas, y en una oposición y boicot a los candidatos no peronistas en las justas electorales. Pero gran parte del efecto desestabilizador del sindicalismo fue de naturaleza indirecta: creó situaciones que inducían a las fuerzas armadas a deponer administraciones civiles (Cavarozzi, 1983: 29).

Con la administración de Frondizi vuelve a instaurarse una ley de asociaciones profesionales similar a la que gobernó las relaciones Estado-sindicatos durante el régimen peronista. En este sentido, la ley retornaba a un sistema de corporativismo estatal donde el Estado mantenía un control importante de la vida y los asuntos internos de los sindicatos, a la vez que otorgaba importantes beneficios a aquellos que participa-

ban de tal sistema. De todas maneras, el gobierno de Frondizi debió soportar conflictos obreros que finalizaron con la intervención estatal en muchos de los sindicatos y con el establecimiento del Plan Conintes (Plan de Conmoción Interna del Estado), destinado a eliminar los focos de resistencia sindical al gobierno (James, 1988: caps. 5 y 6).

Dentro del sindicalismo se consolidó una dirigencia burocratizada —con vínculos cercanos al poder—, que logró establecer su dominio sobre las estructuras sindicales debido a la eliminación de la democracia interna —mediante el fraude, la violencia y la corrupción—. La ley de asociaciones profesionales y el control del aparato sindical permitieron que esta dirigencia reconstruyera una poderosa maquinaria sindical que desempeñó una función central en la vida política nacional. A mediados del periodo surgió una corriente dentro de la dirigencia —comandada por Augusto Vandor— dispuesta a independizar al movimiento de la tutela política de Perón y a asumir una posición más pragmática y negociadora frente a las fuerzas armadas y los gobiernos de turno (James, 1988: cap. 7). Este grupo tendrá un breve idilio con el general Onganía, que finalizará a los pocos meses de la instauración de lo que sería el primer experimento burocrático-autoritario —en 1966—. Onganía fue el encargado de suspender todo canal de intermediación entre la sociedad civil y el Estado a través de la prohibición de la vida política y sindical.

Durante el régimen militar de la Revolución argentina (1966-1973) surgió, en los sectores de base del sindicalismo, una dirigencia que expresó una demanda por un sindicalismo societal y que, al mismo tiempo, cuestionó duramente la perspectiva *estatista* y burocrática de los dirigentes nacionales. Dicho conflicto llevará a la división de la CGT en 1968. El cuestionamiento a la burocracia sindical se apoyó en un movimiento sindical de base más combativo, el cual se unió a otros grupos civiles de oposición al gobierno militar —fundamentalmente el movimiento estudiantil y ciertos sectores juveniles radicalizados—. En 1969 y 1970, en importantes ciudades del interior, se produjeron revueltas contra el gobierno militar en las que participaron conjuntamente estudiantes, empleados y obreros; por su duración y violencia contribuyeron a la caída de Onganía, y posteriormente a la de su sucesor, el general Livingston.

Dentro de importantes sectores de la sociedad civil, especialmente entre los jóvenes de las clases medias urbanas, la polarización entre peronismo y antiperonismo empezó a ser desplazada por nuevas identidades políticas de carácter clasista, mismas que darán lugar al surgimiento de un activo y violento movimiento guerrillero. Hacia 1970 operaban en el país cuatro grandes grupos guerrilleros: las Fuerzas Armadas Peronistas, las Fuerzas Armadas Revolucionarias, el Ejército Revolucio-

nario del Pueblo y los Montoneros. Entre 1970 y 1976 estos grupos se embarcaron en una ola de acciones militares que comprometieron seriamente la gobernabilidad política no sólo de la administración militar sino también del gobierno peronista que le sucedió (1973-1976). La llegada de Perón a la presidencia y su voluntad conciliadora, si bien lograron la cancelación de las viejas enemistades en el seno de la sociedad política, no fueron suficientes para aplacar las tendencias pretorianas de la sociedad civil argentina, cuyo interior albergaba a sectores militarizados que desafiaban abiertamente su liderazgo. En 1974, tras la muerte de Perón, el gobierno cayó en una aguda crisis de gobernabilidad —a la que contribuirá el propio peronismo, marcado por duras divisiones y enfrentamientos violentos entre sectores de extrema izquierda y derecha—. Es en un clima de pretorianismo exacerbado —caracterizado por una violencia creciente, por agudas crisis hiperinflacionarias y por una corrupción gubernamental rampante— donde tendrá lugar el golpe de marzo de 1976 que instaura el gobierno militar más sangriento de la historia argentina.

El régimen militar que gobernó el país entre 1976 y 1983 representa un intento radical de eliminar las causas del pretorianismo de masas a través de una recomposición drástica del capitalismo argentino, lo que implicó el desmantelamiento de la estructura socioeconómica populista y la imposición de un sistema de terrorismo de Estado que llevó al secuestro, tortura y muerte de miles de ciudadanos.[7] En este contexto de represión y privatización política surge un nuevo actor en el seno de la sociedad argentina: el movimiento de derechos humanos (MDH).

Este movimiento estuvo integrado por un conglomerado heterogéneo de organizaciones de familiares de víctimas del terrorismo estatal, grupos religiosos y activistas civiles que lograron una notoriedad pública durante los años de la dictadura. El MDH creció a espaldas de las sociedades civil, política y económica argentinas; ni la Iglesia católica, ni las distintas asociaciones de abogados, ni los sindicatos o los partidos políticos prestaron un apoyo significativo a su causa en los momentos de formación del movimiento.

Dentro del contexto altamente represivo en que surgió, las acciones iniciales del MDH fueron de carácter defensivo: recopilación de informa-

[7] Las políticas represivas que caracterizan a los Estados burocráticos autoritarios representaron una ruptura con el patrón de articulación corporativo populista (O'Donnell, 1972). Oxhorn ha analizado los cambios en términos de una transición de un patrón de inclusión controlada a uno de *marginación* coercitiva. En su opinión, una consecuencia no deseada de este retiro de la supervisión estatal de los sectores populares fue la emergencia de organizaciones populares autónomas, que en su opinión representan las bases para una posible constitución de una sociedad civil independiente (Oxhorn, 1995).

ción sobre el *modus operandi* de las fuerzas represivas, asistencia legal a las familias de las víctimas y la búsqueda de apoyos externos a la causa. La constitución de la organización de Madres de Plaza de Mayo llevó al establecimiento de una política de derechos humanos más agresiva y contestataria. Sin embargo, las movilizaciones y denuncias públicas de estas últimas fueron insuficientes para modificar la indiferencia de la sociedad civil argentina respecto de la causa de los derechos humanos. Es sólo en los últimos años del régimen, cuando se inician los procesos de liberalización autoritaria que permiten un descongelamiento de las actividades políticas, que el discurso sobre derechos humanos logra penetrar en amplios sectores civiles y políticos. Hacia el final del régimen, el tema de las violaciones de los derechos humanos se había convertido en uno de los puntos más conflictivos para las fuerzas armadas y constituyó un aspecto central del discurso de campaña del candidato radical Raúl Alfonsín, quien logrará imponerse al candidato peronista en las elecciones de 1983. Esto nos lleva al último periodo de nuestro análisis, que se inicia con la reinstauración de la democracia en Argentina luego de la traumática experiencia del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional.

Democratización y recreación de la sociedad civil

El periodo que se inicia en 1983, con la asunción de Raúl Alfonsín a la presidencia, puso fin a décadas de inestabilidad institucional y pretorianismo político. Durante esta época, la sociedad argentina atravesó profundas transformaciones que llevaron a la irrupción de una nueva cultura política conducente a la institucionalización de un Estado y una sociedad democráticos.

¿Cuál es el rasgo distintivo del actual periodo democrático? La emergencia de una nueva cultura política compatible con un modelo constitucional de democracia que se ha traducido en una forma distinta de politización autolimitada. Dicha transformación es el producto de un proceso de aprendizaje colectivo que tuvo como protagonista a un nuevo actor social constituido durante la última dictadura militar: el movimiento de derechos humanos. El discurso sobre derechos y la revelación de las prácticas de terrorismo de Estado actuaron como catalizadores de los procesos de aprendizaje normativo que llevaron a una profunda renovación de la tradición democrático-populista. Este discurso reúne dos elementos que la tradición populista había contrapuesto: democracia y constitucionalismo.

El MDH inaugura una nueva forma de politización en abierta ruptura con las prácticas movimentistas, corporativas y pretorianas del periodo anteriormente analizado y que, lejos de erosionar el marco institucional en el que se desenvuelve la sociedad civil, apunta a reconstituirlo. En contraste con el modelo corporativista que apuntaba a disolver la sociedad en el Estado, la política iniciada por el MDH —continuada luego por una nueva generación de asociaciones civiles, movimientos sociales e iniciativas ciudadanas— apunta a establecer claros límites institucionales entre la sociedad y el Estado a través de la instauración de un sistema efectivo de derechos. En oposición al fundamentalismo movimentista, que tendía a ignorar todo límite institucional, la política de derechos representa una forma de politización autolimitada, es decir, es una política que presupone y se desenvuelve dentro de un marco democrático constitucional. El discurso y la demanda de derechos ha contribuido a *autorizar* y hacer efectivos los derechos como instituciones y, consecuentemente, a que las relaciones entre la sociedad civil y el Estado sean jurídicas.

Formación de un nuevo asociativismo civil

La organización de un movimiento por los derechos humanos durante la dictadura militar que gobernó a Argentina entre 1976 y 1983 representa el punto de partida de un distintivo tipo de politización que tiene su base sociológica en una nueva forma de asociativismo civil. A pesar de ser el aspecto más sobresaliente de la nueva democracia, este fenómeno ha sido ignorado por la literatura sobre democratización (Peruzzotti, 1998).

En la primera administración democrática, a través de la Comisión Nacional para los Desaparecidos (Conadep) —compuesta por figuras destacadas de la vida nacional y presidida por el escritor Ernesto Sábato—, se expuso en detalle el accionar de las fuerzas armadas durante la dictadura, se realizó el histórico juicio a las juntas y se implantaron reformas legales con el fin de incorporar mecanismos de protección a los derechos humanos en la legislación. El ascenso y triunfo alfonsinista —caracterizado por un discurso marcadamente constitucionalista, y en clara ruptura con anteriores formas de autoentendimiento populista— era una clara señal del éxito de la política de influencia iniciada por el MDH y de las transformaciones que generó en la cultura política argentina.

A pesar de ello, la relación del gobierno con el MDH fue tensa y conflictiva, en particular con los grupos más intransigentes del movimiento —entre ellos las Madres de Plaza de Mayo—. En este periodo comienza

a vislumbrarse en el movimiento una pugna entre quienes adoptan una posición más contemporizadora y una agenda orientada hacia el futuro, y aquellos que quedan atrapados en una orientada hacia el pasado —formulada en términos de una demanda maximalista de justicia retributiva—. Las tensiones y planteamientos militares llevarán a Alfonsín a poner fin a la política de enjuiciamiento a los responsables de violaciones de derechos humanos. Con la asunción de la nueva administración democrática en 1989, la política de derechos humanos llega a su fin cuando el presidente Menem dicta una ley de indulto para los militares que habían sido condenados —o estaban procesados— por la justicia argentina a causa de las violaciones a los derechos humanos (Peruzzotti, 1996; Acuña y Smulovitz, 1994; Nino, 1996). Fundamentalmente, la Ley de indulto de Menem cierra la etapa retributiva —iniciada durante el periodo de transición— en relación con el esclarecimiento y castigo a las fuerzas armadas. De hecho, el tema ya había sido desplazado de la agenda pública por los nuevos acontecimientos y demandas, particularmente de naturaleza económica. La administración de Menem tendrá la difícil tarea de encauzar una indócil economía que había provocado la renuncia anticipada de Alfonsín tras la crisis hiperinflacionaria de 1989.[8]

La decadencia del MDH no implicó el fin de lo que hemos referido como una nueva forma de politización societal. De hecho, la escena posterior estuvo dominada por asociaciones civiles, movimientos sociales y demandas ciudadanas que representan una continuación de las demandas constitucionalizadoras y democratizadoras de la primera generación de movimientos de derechos. ¿Quiénes integran estos grupos? Podemos demarcar cuatro sectores principales.

Organizaciones del MDH y nuevos movimientos y asociaciones

En primer lugar se encuentran aquellas organizaciones que formaban parte del MDH y que lograron adaptar su agenda y accionar a los nuevos tiempos y demandas. Un caso paradigmático es el del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), que continuó con su tarea de seguimiento a las violaciones contra los derechos humanos realizados por instituciones estatales y, además, extendió su agenda hacia nuevos temas —p. e., la necesidad de una reforma de las fuerzas policiales y del control democrático de los organismos de seguridad interna—. Otro caso de reciclaje exitoso es el de la organización de Abuelas de Plaza de Mayo, que continuó con

[8] Acerca del movimiento de derechos humanos, véase Brysk (1990), Jelín (1985), Leis (1989) y Mignone (1991).

importante éxito el proceso de búsqueda y restitución a sus familiares de niños y bebés secuestrados durante el cautiverio de sus padres.

Simultáneamente, surgieron nuevas asociaciones y movimientos relacionados con la temática de la violación de los derechos humanos. Distintos casos de violencia policial —las llamadas masacres de Wilde e Ingeniero Budge, los homicidios de Bulacio, Schiavetti, Agustín Ramírez, Juan Carlos Gutiérrez, etc.— llevaron a la organización de movimientos sociales de carácter local o vecinal en demanda del esclarecimiento de los hechos y del castigo a los oficiales culpables. Estos movimientos realizaron actividades —huelgas de hambre, movilizaciones, actos de homenaje— que tenían como objetivos principales la demanda de justicia y llamar la atención sobre el problema de la violencia policial en sus diversas manifestaciones: el *gatillo fácil*, las detenciones arbitrarias, torturas, etc. Eventualmente, estos grupos aislados establecieron redes de comunicación, y posteriormente dieron lugar a dos asociaciones contra la violencia policial: la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (Correpi) y la Comisión de Familiares de Víctimas Inocentes (Cofavi).[9]

Otro caso interesante es la constitución en 1995 de la organización Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio (HIJOS), integrada mayoritariamente por hijos de las víctimas del terrorismo estatal. HIJOS estableció una extensa red nacional integrada por coordinadoras regionales, e inclusive ha establecido sedes en el exterior —en Uruguay, Venezuela, México, España y Suecia—. La asociación logró cierta notoriedad por su peculiar metodología de acción: los *escraches*, que son protestas y *pintadas* realizadas frente a los domicilios de ex represores y que han tenido importante impacto mediático. Si bien esta forma de acción colectiva constituye un nuevo tipo de actuación que surge como respuesta a las leyes de *punto final* y de indulto, en ausencia de un castigo legal, los *escraches* denuncian la impunidad de la que gozan los personajes de la última dictadura vinculados a la represión: expresan una condena moral. Como señala la asociación: "porque no hay justicia hay escrache".

El atentado terrorista que sufrió la sede porteña de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994 llevó a la formación de Memoria Activa, una agrupación que convoca a una pluralidad de líderes de

[9] La Correpi es una asociación que tiene como objetivo principal promover la concientización acerca del tema, sobre todo en aquellos grupos sociales más expuestos a ser víctimas de la misma: jóvenes de sectores humildes; también estableció un programa de supervisión de la situación de los derechos humanos en las cárceles. Paralelamente se constituyó la Cofavi, integrada sobre todo por familiares de las *víctimas inocentes* de la violencia policial. En poco tiempo esta comisión logró reunir más de cincuenta denuncias sobre atropellos policiales. Un interesante análisis de estas iniciativas ciudadanas, así como del caso del ingeniero Budge, pueden encontrarse en Gingold (1996, 1997).

la comunidad judía argentina y a familiares de las víctimas, y que tiene por finalidad mantener un reclamo público para que se haga justicia y se esclarezca el atentado contra AMIA —en el cual aparecía implicado el personal de las fuerzas policiales—. La asociación realiza movilizaciones periódicas a los tribunales de justicia, actos públicos, homenajes, así como un seguimiento permanente de las causas judiciales.

Asociaciones ciudadanas, ambientalistas, de consumidores y de minorías sexuales

En segundo lugar figuran asociaciones ciudadanas —como Conciencia, Poder Ciudadano, Ciudadanos en Acción, Asociación de Familiares y Víctimas de Accidentes de Tránsito, Honrar la Vida, diversas asociaciones de consumidores, asociaciones ambientalistas, de defensa de los derechos de las minorías sexuales, etc.— cuya política se orienta principalmente a transformar las identidades sociales con el fin de desarrollar un espíritu de ciudadanía activa y a producir modificaciones en las prácticas sociales cotidianas.[10] Esto no significa que sus acciones estén exclusivamente limitadas a la sociedad civil. Muchas de las campañas organizadas por estas entidades apuntan también a modificar las prácticas de la sociedad política y de las autoridades estatales —p. e., campañas que demandan la transparencia en el manejo de las finanzas de los partidos políticos, contra la corrupción, o las diversas demandas por la modificación de la legislación vigente en una pluralidad de áreas.

Movimientos sociales puntuales

A lo largo del nuevo periodo democrático encontramos una multiplicidad de movimientos sociales, generalmente provocados por un acontecimiento puntual de corrupción gubernamental o violencia estatal, que han cumplido un papel de denuncia notable. A diferencia de los casos ante-

[10] Por ejemplo, Conciencia, con el apoyo de sus oficinas regionales, mantiene programas de formación de líderes cívicos comunitarios, de educación cívica en las escuelas, entre otros; véase Martini (1992). Un aspecto central de las múltiples actividades desarrolladas por la asociación Poder Ciudadano es el de incentivar la participación y asociación ciudadanas —a través de programas en instituciones educativas, barriales, comunitarias y otras—. Un objetivo central de las organizaciones de víctimas de accidentes de tránsito o de consumidores es el de modificar los hábitos cotidianos muy arraigados —p. e., la cultura vial de los conductores, o generar una conciencia de *consumidor con derechos* dentro de la población, respectivamente.

riores, que abarcan a asociaciones civiles más o menos institucionalizadas, el ciclo de vida de muchos de estos movimientos tiende a estar íntimamente relacionado con el de la problemática por la cual surgen, si bien, en algunos casos, lograron trascender su carácter local y alcanzan una dimensión nacional.[11]

Las ONG vinculadas a la asistencia social, las políticas de desarrollo y la filantropía

A partir de la década de 1990 comienzan a desarrollarse una multiplicidad de ONG, principalmente en el campo de las políticas sociales y el desarrollo, destinadas a complementar o a suplir la acción estatal en dichas áreas (Cenoc, 1997; PNUD/BID, 1998; Thompson, 1995a, 1995b). Las razones de dicho fenómeno se encuentran en el repliegue del Estado y del sindicalismo —a partir de la instauración de las políticas de reforma del Estado y de expansión del mercado—, así como en la reorientación del mandato de los organismos internacionales de financiación (Tussie, 1997b: 67). Muchas de las agencias internacionales han contribuido con su financiamiento a la expansión del sector (Tussie, 1997a, 1997b). Queda todavía por verse si estas ONG representan un desarrollo de estructuras de intermediación que permitan conectar a mayores sectores de la sociedad civil con el Estado y el sistema político. Simultáneamente, las políticas de mercado están alterando las estructuras tradicionales del sindicalismo y dando lugar a una mayor pluralidad de formas de organización del sector (Murillo, 1997). Otro fenómeno reciente, en este caso ligado a la impresionante expansión de la inversión privada, que se produjo como consecuencia de las políticas de privatizaciones y de liberalización económica, es el de la lenta aparición de un sector filantrópico de base empresarial (Luna, 1995; Roitter, 1996).[12]

[11] Casos paradigmáticos de este tipo de movimiento son: la movilización que se inició con el llamado caso María Soledad en Catamarca, y que provocó la caída de la administración provincial y el enjuiciamiento de los culpables del asesinato y ocultamiento del crimen; el movimiento local que surge tras la muerte y ocultamiento del crimen del conscripto Carrasco, que también logró imponerse en la agenda pública nacional y que generó la imprevista eliminación del servicio militar obligatorio por parte del presidente Menem; y, finalmente, la reacción popular que generó el asesinato de José Luis Cabezas —periodista gráfico de la revista *Noticias*— en Pinamar.

[12] Existen varios intentos de medición del tamaño y contribución del llamado *tercer sector*, como el del The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project y el del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con el BID (PNUD/BID, 1998; Thompson, 1995).

Recreación de una esfera pública y surgimiento de una política de influencia en la sociedad

La irrupción de una nueva forma de politización, con base en un tipo de asociacionismo civil diferente, ha sido acompañada por el florecimiento de una activa esfera pública. En primer lugar, el establecimiento de una forma constitucional de democracia, debido al surgimiento de una política de autolimitación de la sociedad política y de las demandas de constitucionalidad de la sociedad civil, ha contribuido a restablecer la autoridad del sistema de derechos como institución. En el caso particular de los derechos a la comunicación, que es el que interesa en esta sección, se puede afirmar que fueron restaurados a través del levantamiento de la legislación autoritaria que limitaba su accionar o imponía algún tipo de censura. En líneas generales, ambos gobiernos fueron respetuosos de los mismos, aunque en diferente grado.

En el caso del gobierno de Menem presenciamos fallidos intentos por limitar la libertad de prensa a través del proyecto conocido como *ley mordaza*, que apuntaba a castigar el perjurio y la difamación con penas de hasta 10 años de prisión, y obligaba a las empresas periodísticas a contratar costosos seguros para protegerse de potenciales juicios. La reacción que el proyecto generó, tanto en la opinión pública nacional como internacional, obligó al gobierno a cancelar la iniciativa.[13]

El asesinato del periodista José Luis Cabezas, quien tomó las primeras fotografías del enigmático empresario Yabrán, representó el ataque más abierto y dramático a la prensa en los últimos años. El hecho generó una rápida y enérgica reacción no sólo del gremio de periodistas, sino también de la opinión pública en general, que a través de múltiples movilizaciones, actos y recordatorios logró mantener el tema en la agenda pública por largos meses, y presionó a la justicia y a las autoridades públicas en demanda de una investigación y un proceso judicial independientes.

Otro aspecto novedoso del actual proceso democrático es la aparición de un periodismo de investigación que ha desempeñado un papel central como *contralor* de las acciones gubernamentales. El desarrollo de un periodismo crítico de investigación —que tiene al periódico *Página 12* como uno de sus principales precursores y que obligó a sus competidores tradicionales a desarrollar una línea periodística más inquisitiva— contribuyó a hacer públicos innumerables casos de corrupción gubernamental. La multiplicación de las denuncias periodísticas, sobre todo en

[13] Para una descripción de la prensa bajo el gobierno de Menem, véase Verbitsky (1997).

los últimos años, ha tenido un fuerte impacto tanto en la opinión pública como en el gobierno —involucrado en gran número de escándalos políticos desencadenados por denuncias periodísticas (Muraro, 1997; Waisbord, 1996)—. Por último, es importante señalar que esta nueva forma de periodismo ha contribuido a darle visibilidad pública a muchas de las demandas del nuevo asociacionismo. En este sentido, es una variable fundamental a la hora de evaluar el éxito de muchas de las acciones mencionadas en la sección anterior.

Conclusiones

Sosteníamos al comienzo que el concepto de sociedad civil presupone la existencia de un complejo constitucional moderno, así como de formas de acción colectiva enmarcadas en una cultura de autolimitación política. Paralelamente, para que la sociedad civil cumpla un papel público relevante, es necesario el desarrollo de una esfera pública vital que sirva como caja de resonancia a las iniciativas ciudadanas, y a través de la cual la sociedad civil actúe tanto sobre sí misma como sobre el proceso de toma de decisiones del sistema político. Finalmente, toda sociedad civil moderna requiere del desarrollo de estructuras de representación que actúen como mecanismos de agregación y articulación de intereses y opiniones sociales.

La breve descripción histórica realizada se ha concentrado en cuatro coyunturas críticas para la sociedad civil argentina; en ellas se produjeron cambios significativos en alguno de los aspectos anteriormente señalados como fundamentales para el desarrollo e institucionalización de una sociedad civil democrática. El primer momento corresponde al desarrollo de un complejo constitucional moderno que establece la diferenciación institucional entre la sociedad civil y el Estado, así como la estabilización legal de las relaciones entre ambas esferas a través de un sistema de derechos fundamentales. Sin embargo, el establecimiento de un orden constitucional no es suficiente para el normal funcionamiento de una sociedad civil *democrática*, pues, como Cohen y Arato sostienen, ésta requiere de instituciones representativas que sirvan como correas de transmisión e intermediación de demandas. Así, un aspecto problemático del periodo fue la ausencia de una sociedad política representativa que garantizase la participación de la sociedad civil en la toma formal de decisiones. Independientemente de la permeabilidad que encontremos en algunos sectores de la sociedad política a los discursos y demandas que circulaban en la esfera pública, el sistema político impe-

rante no estaba organizado como una estructura de representación de las opiniones y demandas de la sociedad civil, sino como un sistema de intermediación horizontal entre las oligarquías provinciales.

La segunda etapa está signada por los intentos de dotar a la sociedad civil de una estructura de representación moderna a través del desarrollo de una sociedad política que institucionalizaría canales verticales de comunicación entre la sociedad y el Estado. Tanto el yrigoyenismo como el peronismo estuvieron orientados por una política de inclusión destinada a ampliar la sociedad política a través de la formación de un nuevo partido que representara a los sectores anteriormente excluidos. Paradójicamente, esta política de inclusión destinada a establecer estructuras de representación de la sociedad civil fue llevada a cabo bajo formas de autoentendimiento político que conspiraron contra el éxito de dicha empresa. El movimentismo, rasgo común a ambas tendencias, impidió la transición de movimiento social a partido. Las dos rehusaron limitarse a una mera identidad partidaria, percibiéndose como representantes exclusivos del pueblo y la nación argentina. Dicha forma de autoentendimiento impidió la estabilización de un sistema competitivo de partidos, dado que las tendencias hegemónicas de ambos movimientos terminaron polarizando a la oposición y llevaron a la interrupción del experimento populista. Una vez en el poder, los actores antipersonalistas y antiperonistas actuaron como la imagen opuesta del movimiento populista.

El peronismo, a diferencia del radicalismo yrigoyenista, representó un proyecto de expansión de las sociedades política y económica, que estuvo orientado a fortalecer la organización de los sectores del trabajo con el fin de que el sindicalismo se estableciera como un actor central dentro de la sociedad económica argentina. Sin embargo, el desarrollo de la legislación social y sindical se realizó según esquemas corporativos que tendieron a borrar los límites institucionales entre la sociedad y el Estado y a establecer una sociedad económica subordinada a los dictados estatales.

En términos de la institucionalización de la sociedad civil, los resultados de la experiencia populista fueron negativos y desembocaron en el escenario pretoriano del periodo posperonista, mismo que estuvo caracterizado por: *a)* la destrucción del complejo constitucional y el fracaso del intento de institucionalizar las estructuras de intermediación política representativas, y de reorientar las dinámicas políticas hacia canales extrainstitucionales; *b)* las dinámicas políticas marcadas por una cultura política pretoriana que fomentó lo que O'Donnell ha denominado un sistema de "corporativismo anárquico", caracterizado por violentas pugnas distributivas entre los sectores de la sociedad económica, y por

juegos de suma cero entre estos últimos, la sociedad política y las fuerzas armadas; *c)* la conversión de las organizaciones del movimiento obrero en el baluarte del movimiento peronista, mismas que lograron consolidarse —a pesar de actuar en un ambiente generalmente hostil— como uno de los actores centrales del periodo, y *d)* el surgimiento de movimientos guerrilleros —en la década de 1970— orientados por un accionar político militarizado. En conclusión, nos encontramos en una situación de ausencia de los requisitos necesarios para la existencia de una sociedad civil democrática: la presencia de un complejo constitucional efectivo, acciones colectivas enmarcadas en una cultura política autolimitada y pluralista, y una esfera pública y de estructuras de mediación representativas.

Esta breve revisión histórica permite contextualizar el análisis de los cambios que están teniendo lugar actualmente en la sociedad civil argentina. Una perspectiva a largo plazo nos obliga a atemperar el diagnóstico pesimista que predomina en buena parte de la literatura sobre consolidación democrática y a señalar algunos fenómenos novedosos que implican puntos de ruptura con formas anteriores de politización. Un argumento central de este trabajo es que en la presente etapa surge una forma de autoentendimiento y de politización societal más afín a la idea de sociedad civil. Este fenómeno, y no el *delegativismo* o *neopopulismo* de las élites políticas, representa el rasgo distintivo del actual proceso democratizador.

Durante el periodo democrático que se abre en 1983 se producen importantes transformaciones culturales, políticas y sociales que permiten el desarrollo de identidades y formas de acción colectivas destinadas a institucionalizar a una sociedad civil liberal y democrática. La emergencia de una política de derechos, que tuvo como punto de partida la lucha del movimiento de derechos humanos, estableció las bases institucionales para la recreación de un espacio social autónomo del Estado. Un objetivo central de esa lucha fue el establecimiento de claros límites institucionales entre sociedad y Estado. En contraste con el movimentismo y corporativismo populista, la política de derechos se basa en una cultura de la autolimitación; sus acciones no sólo están enmarcadas dentro de los límites institucionales de la democracia liberal, sino que ellas mismas contribuyen a la autorización y efectivización de un sistema de derechos fundamentales destinados a garantizar la autonomía de la sociedad civil.[14]

[14] Asimismo, se producen importantes transformaciones en la sociedad política que permiten la estabilización de un sistema de partidos competitivos. Las dinámicas electorales del periodo iniciado en 1983 están signadas por una mayor volatilidad electoral, lo

En estos últimos años se viene desarrollando un nuevo tipo de asociacionismo civil que no sólo continúa con la política defensiva iniciada por el MDH, sino que empieza un tipo de politización más ofensiva orientada a constitucionalizar y controlar al Estado y a la sociedad política. La demanda por una efectiva diferenciación institucional entre poderes —sobre todo en lo que respecta a la autonomía judicial— está presente en los discursos de la mayoría de movimientos sociales y ciudadanos de la década de 1990. Otra preocupación de muchos de estos grupos es la de mejorar la composición y prácticas de la sociedad política con el fin de lograr un mejoramiento de los mecanismos representativos.[15] Las críticas a la corrupción y a la falta de transparencia, así como la demanda de fiscalización de las acciones de los oficiales y de las estructuras públicas, contribuyen al desarrollo de una nueva política de control ciudadano que complementa y extiende la lucha por la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil iniciada por la política de derechos humanos. El éxito o fracaso de estas luchas determinará la naturaleza de la sociedad civil y la nueva democracia argentinas.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos y Catalina Smulovitz, "Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación institucional", en varios autores, *Juicio, castigo y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina,* Buenos Aires, Nueva Visión, 1994.

Annino, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX,* Buenos Aires, FCE, 1995.

que hace posible una verdadera competencia electoral. Este fenómeno indica un grado de autonomización de la sociedad civil respecto a la política, que contrasta con la sobrepolitización que dominó el periodo populista. He analizado algunos de estos cambios en Peruzzotti (1998). Un interesante estudio de los comportamientos electorales del periodo es el de Gervasoni (1998). Para una medición de índices de volatilidad véase Roberts (1999). Respecto a la sociedad económica, el periodo se caracteriza por un debilitamiento de la estructura corporativa sindical como consecuencia de los procesos de desregulación económica y el surgimiento, en varios sectores, de sindicatos con mayor autonomía sindical (Murillo, 1997). Asimismo, surgen nuevas organizaciones (ONG) que actúan como intermediarias entre el Estado y los sectores populares (Chalmers, 1997).

[15] Los cambios en la cultura política tuvieron su efecto en la sociedad política, favoreciendo a los sectores democráticos y moderados dentro de los partidos mayoritarios y aislando a aquellos imbuidos de visiones movimentistas. El abandono de las tendencias hegemónicas, ligadas a una visión movimentista de la política, fue fundamental para la estabilización de un sistema competitivo de partidos. Para un análisis de los cambios de la sociedad política, véase Epstein (1992).

Avritzer, Leonardo, "Un desenho institucional para o novo associativismo", *Lua Nova,* núm. 39, 1997, pp. 149-174.

——— (coord.), *Sociedade civil e democratizaçao,* Bello Horizonte, Editora del Rey, 1994.

Baily, Samuel L., "Las sociedades de ayuda mutua y el desarrollo de una comunidad italiana en Buenos Aires, 1858-1918", *Desarrollo Económico,* vol. 21, núm. 84, 1982, pp. 484-514.

Botana, Natalio, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916,* Buenos Aires, Sudamericana, 1977.

———, "La reforma política de 1912", en Marcos Giménez Zapiola (comp.), *El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina,* Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

Brysk, Allison, *The Politics of Human Rights in Argentina,* Stanford, Stanford University Press, 1994.

Cavarozzi, Marcelo, "Political Cycles in Argentina Since 1955", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America,* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

———, *Autoritarismo y democracia (1955-1983),* Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983.

Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, *Hacia la constitución del Tercer Sector en la Argentina,* Buenos Aires, Secretaría de Desarrollo Social, 1997.

Chalmers, Douglas, Martin Scott B. y Kerianne Piester, "Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?", en Douglas Chalmers *et al.* (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation,* Oxford, Oxford University Press, 1997, pp. 543-582.

Cibotti, Ema, "Periodismo político y política periodista: la construcción pública de una opinión italiana en el Buenos Aires finisecular", *Entrepasados,* vol. 4, núm. 7, 1994, pp. 7-25.

Cohen, Jean y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory,* Cambridge, MIT Press, 1992.

Collier, David y Ruth Berins Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Consolidation in Latin America,* Princeton, Princeton University Press, 1991.

De Hoyos, Rubén, *The Role of the Catholic Church in the Revolution Against President Juan D. Perón,* tesis doctoral, Departamento de Ciencia Política, Nueva York University, Ann Harbor, University Microfilms, 1970.

Devoto, Fernando, "Participación y conflictos en las sociedades italianas de socorros mutuos", en Fernando Devoto y Gianfausto Rosoli (comps.), *La inmigración italiana en la Argentina,* Buenos Aires, Biblos, 1985, pp. 141-164.

Donghi, Tulio Halperín, "Liberalismo argentino y liberalismo mexicano: dos destinos divergentes", en Tulio Donghi (ed.), *El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas,* Buenos Aires, Sudamericana, 1987, pp. 143-165.

Dore, Grazia, "Un periódico italiano en Buenos Aires (1911-1913)", en Fernando Devoto y Gianfausto Rosoli (comps.), *La inmigración italiana en la Argentina,* Buenos Aires, Biblos, 1985.

Dos Santos, Wanderley Guilherme, *Cidadania e justicia. A política social na orden brasileira,* Rio de Janeiro, Campus, 1979.

Epstein, Edward C. (ed.), *The New Argentine Democracy,* Wesport, Conn., Praeger, 1992.

———, *Labor Autonomy and the State in Latin America,* Boston, Unwin Hyman, 1990.

Forment, Carlos, *Democracy in Spanish America: Civil Society and the Invention of Politics, volume I: Peru and Mexico,* inédito.

Gervasoni, Carlos, "Del distribucionismo al neoliberalismo: cambios en la Coalición Electoral Peronista durante el gobierno de Menem", trabajo presentado en la reunión de LASA, Chicago, septiembre de 1999 [1998].

Gingold, Laura, *Memoria, moral y derecho. El caso de ingeniero Budge (1987-1994),* México, FLACSO-Juan Pablo Editor, 1997.

———, "Control ciudadano del des-control policial", en varios autores, *Vida cotidiana y control institucional en la Argentina de los '90,* Buenos Aires, Nuevo Hacer-Grupo Editor Latinoamericano, 1996, pp. 137-173.

González Bernaldo, Pilar, "La identidad nacional en el Río de la Plata postcolonial. Continuidades y rupturas con el Antiguo Régimen", *Anuario del IEHS Prof. Juan C. Grosso,* núm. 12, 1997, pp. 109-122.

———, "Pedagogía societaria y aprendizaje de la Nación en el Río de la Plata", en Antonio Annino *et al.* (comps.), *De los imperios a las naciones: Iberoamérica,* Madrid, Iber-Caja, 1994, pp. 451-469.

Guerra, Francois-Xavier, *Modernidad e independencias,* México, FCE, 1993.

———, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución,* México, FCE, 1988.

Gutiérrez, Leandro H. y Luis Alberto Romero, *Sectores populares, cultura y política. Buenos Aires en la entreguerra,* Buenos Aires, Sudamericana, 1995.

Habermas, Jürgen, *Between Facts and Norms. A Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy,* Cambridge, MIT Press, 1996.

Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies,* New Haven, Yale University Press, 1968.

James, Daniel, *Resistance and Integration, Peronism and the Argentine Working Class, 1946-1976,* Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Jelín, Elizabeth (comp.), *Los nuevos movimientos sociales,* Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985.

Korn, Francis y Lidia de la Torre, "Italianos en Buenos Aires: las profesiones, la sociabilidad, 1869-1914", en Francis Korn (comp.), *Los italianos en la Argentina,* Buenos Aires, Fondazione Giovanni Agnelli, 1983.

Lafiandra, Félix, *Los panfletos. Su aporte a la revolución libertadora. Recopilación y comentario,* Buenos Aires, Itinerarium, 1955.

Leis, Héctor Ricardo, *El movimiento por los derechos humanos y la política argentina,* Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989.

Little, Walter, "La organización obrera y el estado peronista, 1943-1955", en Juan Carlos Torre (comp.), *La formación del sindicalismo peronista*, Buenos Aires, Legasa, 1988, pp. 266-320.

Luna, Elba (comp.), *Fondos privados, fines públicos, El empresariado y el financiamiento de la iniciativa social en América Latina*, Buenos Aires, Espacio, 1995.

Martini, María Rosa, "Civil Participation in the Argentine Democratic Process", en Larry Diamond (ed.), *The Democratic Revolution. Struggles for Freedom and Pluralism in the Developing World*, Nueva York, Freedom House, 1992, pp. 29-32.

Mignone, Emilio F., *Derechos humanos y sociedad. El caso argentino*, Buenos Aires, CELS, 1991.

Morse, Richard, "The Heritage of Latin America", en Louis Hartz (ed.), *The Founding of New Societies*, Nueva York, Harcourt, Brace & World, 1964.

Muraro, Heriberto, *Políticos, periodistas y ciudadanos*, Buenos Aires, FCE, 1997.

Murillo, Victoria M., "Union Politics, Market-Oriented Reforms, and the Reshaping of Argentine Corporatism", en Douglas Chalmers *et al.* (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, Oxford, Oxford University Press, 1997, pp. 72-94.

Mustapic, Ana María, "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical, 1916-1922", *Desarrollo Económico*, vol. 24, núm. 93, 1984, pp. 85-108.

Myers, Jorge, "La cultura literaria del periodo rivadaviano: saber ilustrado y discurso republicano", en Fernando Aliata y María Luisa Murillo Lacasa (comps.), *Carlo Zucchi y el neoclasicismo en el Río de la Plata*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, pp. 31-48.

Nino, Carlos Santiago, *Radical Evil on Trial*, New Haven, Yale University Press, 1996.

O'Donnell, Guillermo, "Estado y alianzas en Argentina, 1956-76", *Desarrollo Económico*, vol. 16, núm. 64, 1977.

———, "Permanent Crisis and the Failure to Create a Democratic Regime: Argentina 1955-66", en Juna Linz y Alfred Stepan (comps.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.

———, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

Olvera, Alberto, "Civil Society and Political Transitions in Mexico", *Constellations*, vol. 3, núm. 1, 1997, pp. 105-123.

——— y Leonardo Avritzer, "El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática", *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 4, 1992, pp. 227-248.

Oxhorn, Philip, "From Controlled Inclusion to Coerced Marginalization: The Struggle for Civil Society in Latin America", en John A. Hall (ed.), *Civil Society. Theory, History, Comparison*, Cambridge, Polity Press, 1995, pp. 250-277.

Peruzzotti, Enrique, "La naturaleza de la nueva democracia argentina. Revisando el modelo de democracia delegativa", en Raúl Urzúa y Felipe Agüero

(eds.), *Fracturas en la gobernabilidad democrática,* Santiago de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas-Universidad de Chile, 1998, pp. 289-314.

Peruzzotti, Enrique, "Civil Society and the Modern Constitutional Complex. The Argentine Experience", *Constellations,* vol. 3, núm. 1, 1997, pp. 94-104.

———, "The Weimarization of Argentine Politics and State Autonomy", *Thesis Eleven,* núm. 34, 1993, pp. 126-140.

PNUD/BID, *El capital social. Hacia la construcción del índice de desarrollo. Sociedad civil en Argentina,* Buenos Aires, Edilab, 1998.

Pont, Elena Susana, *Partido Laborista: Estado y sindicatos,* Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984.

Potter, Anne, "The Failure of Democracy in Argentina 1916-1930: An Institutionalist Perspective", *Journal of Latin American Studies,* vol. 13, núm. 1, 1981, pp. 83-109.

Roberts, Kenneth, "Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional and Structural Explanations", trabajo presentado en el Seminario de Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato di Tella, 18 de mayo de 1999.

Roitter, Mario, "La razón social de las empresas. Una investigación sobre los vínculos entre empresa y sociedad en Argentina", *Documento CEDES,* núm. 115, 1996.

Sabato, Hilda, *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880,* Buenos Aires, Sudamericana, 1998.

———, "Elecciones y prácticas electorales en Buenos Aires, 1860-1880. ¿Sufragio universal sin ciudadanía política?", en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX,* Buenos Aires, FCE, 1995, pp. 107-142.

———, "Ciudadanía, participación política y la formación de una esfera pública en Buenos Aires, 1850-1880", *Entrepasados,* vol. IV, núm. 6, 1994, pp. 65-86.

——— y Ema Cibotti, "Hacer política en Buenos Aires: los italianos en la escena pública porteña, 1860-1880", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. E. Ravigani,* núm. 2, 1990, pp. 7-46.

Schmitter, Philippe, *Interest Conflict and Political Change in Brazil,* Stanford, Stanford University Press, 1974.

Sirven, Pablo, *Perón y los medios de comunicación (1943-1955),* Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984.

Ternavasio, Marcela, "Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política. Las elecciones en el estado de Buenos Aires: 1820-1840", en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX,* Buenos Aires, FCE, 1995, pp. 65-105.

Thompson, Andrés, "Políticas públicas y sociedad civil en Argentina: el papel de las organizaciones sin fines de lucro", *Documento CEDES,* núm. 113, 1995a.

———, "¿Qué es el Tercer Sector en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro", *Documento CEDES,* núm. 110, 1995b.

Torre, Juan Carlos, *La formación del sindicalismo peronista,* Buenos Aires, Legasa, 1988.

Tussie, Diana, *El Banco Interamericano de Desarrollo,* Buenos Aires, UBA-FLACSO, 1997a.

——— (comp.), *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional,* Buenos Aires, UBA-FLACSO, 1997b.

Véliz, Claudio, *The Centralist Tradition in Latin America,* Princeton, Princeton University Press, 1980.

Verbitsky, Horacio, *Un mundo sin periodistas. Las tortuosas relaciones de Menem con la prensa, la ley y la verdad,* Buenos Aires, Sudamericana, 1997.

Waisbord, Silvio, "Investigative Journalism en Political Accountability in South American Democracies", *Critical Studies in Mass Communication,* núm. 13, 1996, pp. 343-363.

Wiardia, Howard (ed.), *Politics and Social Change in Latin America. The Distinct Tradition,* Massachussets, Massachussets University Press, 1982.

Zapata, Francisco, *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano,* México, FCE, 1993.

SINDICATOS Y SOCIEDAD CIVIL EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

HÉCTOR PALOMINO

INTRODUCCIÓN

El sindicalismo argentino afronta hoy cambios económicos, políticos y sociales inéditos que afectan su estructura y estrategias de acción.[1] Pese a su debilidad actual, reflejada en la pérdida de afiliados y de recursos económicos, los sindicatos siguen constituyendo un paradigma para las organizaciones sociales argentinas. Esto se vincula con la integración temprana de los asalariados urbanos al mercado de trabajo, paralela al desarrollo de éste como una verdadera institución social; a través del salario se articularon diversos servicios de protección y garantías para los trabajadores y sus familias. La crisis contemporánea del mercado laboral implicó la desarticulación del salario y, con ello, la emergencia casi explosiva de necesidades sociales que no sólo son difícilmente satisfechas, sino que ponen en relieve la carencia de instituciones alternativas a las vinculadas con el salario.

Si bien las organizaciones de la sociedad civil se multiplicaron en las últimas dos décadas —particularmente en torno a los derechos humanos—, son pocas las que acreditan un desarrollo comparable con el de los sindicatos. El que aquéllas tiendan a articularse en torno a una de las centrales refleja tanto su voluntad asociativa como la capacidad de los sindicatos para influir en su diseño y desarrollo.

En primer lugar, algunos sindicatos aportan a la definición de sus metas en lo que concierne a derechos sociales. En segundo lugar, y como consecuencia del papel tradicional del sindicalismo, éste abre la posibilidad de una articulación política de las demandas sociales. En tercer lugar, el sindicato constituye una fuente de recursos institucionales y económicos que se emplean para su propio desarrollo organizativo. En cuarto lugar, los sindicatos que sostienen la autonomía como principio organizativo también la transfieren como valor a las organizaciones sociales.

[1] Para una visión del contexto social argentino, véase el artículo de E. Peruzzotti en este mismo volumen.

Derivado de esto, las organizaciones que se integran con los sindicatos que promueven la autonomía encuentran allí un espacio y, además, una herramienta para influir en el desarrollo de los propios sindicatos.

Para los sindicatos que siguen privilegiando la articulación con el Estado, o la vigencia plena de la antigua legislación laboral, o incluso los que orientan sistemáticamente sus luchas al terreno de la oposición política, su influencia en la sociedad sigue planteada en términos tradicionales. Es decir, apelan a la gran capacidad de los sindicatos para legitimarse socialmente a través de estrategias reivindicativas.

Las tendencias expuestas son *estructurales*, pues se articulan sobre grandes lineamientos económicos, políticos y sociales surgidos en la segunda mitad de la década de 1970; aquéllas precedieron a las reformas neoliberales del decenio de 1990, y se prevé que sus efectos se prolongarán. Acerca de las interrogantes que estas tendencias plantean para la gobernabilidad, es de esperar —vista la crítica situación fiscal y la perspectiva que no serán resueltas en el breve plazo— que el estímulo para las protestas sociales se prolongará. Sin embargo, los sindicatos afrontarán un dilema: asumir una función de oposición política o ser un interlocutor social.

Estructura y evolución histórica de los sindicatos en Argentina

Los cambios contemporáneos en la estructura sindical

La envergadura de las transformaciones en curso en la sociedad y la economía argentinas permite determinar con relativa precisión el verdadero cambio de época en el que se sitúan actualmente los sindicatos.[2] El factor central en este caso reside en las modificaciones del mercado de trabajo. Para un sindicalismo que funcionó —salvo algunos periodos excepcionales—, en condiciones de pleno empleo, el crecimiento de la desocupación abierta, la subocupación y la depauperación salarial implicó un cambio abrupto de su situación. Esas tendencias erosionan sus posibilidades de reclutamiento de afiliados, la captación de recursos financieros, y su capacidad de movilización y de sostener estrategias de acción tradicionales.

Otro de los factores del cambio sindical se vincula con las transformaciones del papel del Estado que, hasta mediados de la década de 1970, había orientado las políticas redistributivas de ingreso en favor de los

[2] Véase la introducción de Juan Carlos Torre al libro de Senén y Bosoer (1999: 13-19).

sectores sociales urbanos. Esta orientación se modificó abruptamente a partir de la generación de una voluminosa deuda externa y de una creciente dependencia de los flujos financieros externos. La nueva situación debilitó la capacidad del Estado para asignar recursos con el fin de mediar los intereses entre capital y trabajo, a lo cual se sumó, en el decenio de 1990, una estrategia de "retiro" de su función central en la regulación de las relaciones de trabajo. Al mismo tiempo, esto afectó la estrategia tradicional de vinculación con el Estado seguida por los sindicatos.

La integración política de los sindicatos se realizó manteniendo su identidad corporativa, en la medida en que se integraron en el movimiento peronista sin diluirse en el Partido Justicialista (PJ) —de un modo similar al caso de los sindicatos británicos y el Partido Laborista—, y sostuvieron durante diversos periodos el derecho a integrar las listas partidarias para cargos electivos, o a obtener una representación en los cargos de conducción tanto del movimiento como del partido. Además, en ciertos periodos el sindicalismo peronista funcionó como un verdadero sustituto de hecho del PJ, sea por la proscripción de éste en el largo periodo transcurrido desde el golpe de Estado de 1955 hasta el retorno del peronismo al gobierno en 1973 (James, 1991), o por la crisis partidaria que sobrevino con su derrota electoral de 1983, y que se prolongó por varios años.

Articulada en la década de 1940, esta identificación excluyente de los sindicatos con el PJ llegó a su fin en el decenio de 1990, que presenció el surgimiento de una nueva central sindical que propuso la autonomía de los partidos como una de sus metas. Esto no implica que el sindicalismo se desligue de la política ni del sistema político, sino que el peronismo es asumido sólo por una de las corrientes sindicales, mientras que dirigentes de otras corrientes se vuelcan hacia otras opciones políticas, o bien reivindican un papel autónomo frente a los partidos.

La escisión organizativa de los sindicatos en la década de 1990 quebró una tradición de medio siglo, una en la que había predominado una central única de trabajadores: la Confederación General del Trabajo (CGT). Esta división inauguró una época en la que si bien se mantiene la estructura sindical por rama de actividad, coexiste ahora con una división en centrales de diferente signo político-ideológico, que paulatinamente tiende a desplazarse hacia los "sindicatos de rama".

Una serie de cambios culturales de diferente signo y carácter fue entronizándose paulatinamente en los sindicatos, apreciables en el plano de las estrategias que revelan nuevos valores y metas de acción; se manifiestan en la modificación de los criterios de pertenencia a las organizaciones, otro tipo de relaciones entre los dirigentes y su base de afiliados, en nuevas modalidades de reclutamiento y en la incorporación de diversas

demandas alejadas de las tradicionalmente predominantes en los sindicatos.

Pese a los cambios mencionados, persisten algunas notables continuidades de la estructura sindical; más adelante se describen estos diferentes factores de cambio y también las continuidades. En la medida de lo posible, trataremos de relacionar estos aspectos entre sí, ya que están íntimamente vinculados en su devenir histórico, por lo que su distinción es, en ocasiones, puramente analítica.

La estructura de los sindicatos en Argentina

La estructura de los sindicatos se constituyó en Argentina hacia mediados del siglo XX, y varias de sus notas básicas son aún reconocibles. Los sindicatos desempeñaron un papel clave en la emergencia del movimiento peronista, con el que anudaron desde el inicio un vínculo político perdurable, y a través del cual establecieron una relación con el Estado que todavía permanece.

La integración estatal de los sindicatos se realizó a través del vínculo establecido por el otorgamiento de la "personería gremial" —establecida en 1944—, que al mismo tiempo que instituyó la dependencia estatal de los sindicatos, les otorgó el monopolio de la representación en cada actividad, ambos aspectos sancionados por una legislación *ad hoc* cuyas notas básicas aún perduran. La legislación posterior sobre la negociación colectiva (1954) y de obras sociales (1969) consolidó esta modalidad de integración estatal. Sólo los sindicatos que cuentan con personería gremial otorgada por el Estado están habilitados para percibir cuotas sindicales de modo automático, es decir, a través de descuentos efectuados sobre la nómina salarial por las empresas y girados directamente al sindicato respectivo (en este diseño, los empleadores funcionan como agentes de retención de los ingresos sindicales), a representar a los asalariados en la negociación colectiva, y a administrar y percibir contribuciones por obra social a través del mismo mecanismo descrito para la cuota sindical.

En este modelo fundado sobre la personería gremial se reconoce un nivel básico de representación otorgado a los denominados "sindicatos de primer grado", que son los que perciben automáticamente cuotas y contribuciones. Tomando como eje este nivel sindical, se observa que "hacia arriba", los de segundo grado o "federaciones", y los de tercer grado o "confederaciones", tienen comúnmente una existencia derivada, en el sentido de que carecen de la posibilidad de captar recursos de modo

automático, y su financiamiento depende de los de primer grado o de otras fuentes. Enfocando la estructura sindical "hacia abajo", se aprecia una representación de tipo territorial, conformada por "seccionales" internas de los sindicatos de primer grado, que dependen para su funcionamiento de los recursos provenientes de la dirección nacional de la organización. Por último, también hay un nivel de representación situado en el plano de las empresas o del lugar de trabajo, donde, a partir de cierto tamaño de establecimiento, los trabajadores tienen derecho a elegir directamente delegados, con la anuencia del sindicato.

Esta compleja trama descansa, en última instancia, sobre la personería detentada por las organizaciones de primer grado, esquema que otorga a las direcciones nacionales de estos sindicatos un peso decisivo en las orientaciones y definición de estrategias, así como sobre el control de sus recursos económicos. Éste es el segmento en el que reside el poder sindical, y el peso relativo de cada organización depende de la cantidad de afiliados y de trabajadores de la actividad cubierta por su personería gremial. La capacidad de toma de decisiones "hacia dentro" de cada sindicato reside en su dirección, criterio reforzado por los estatutos que reglamentan el funcionamiento de las organizaciones, y que otorgan a sus directivos un férreo control sobre su vida interna y los mecanismos electorales que regulan la competencia entre fracciones sindicales rivales. Este criterio funciona también para fijar tanto la capacidad de control "hacia abajo", sobre los niveles de representación territorial y de empresa, como de representación "hacia arriba", para la nominación de cargos en las federaciones y confederaciones.

Aun cuando el modelo sindical asigna un peso decisivo a los sindicatos de primer grado, la CGT constituyó, hasta la década anterior, un eje simbólico del poder sindical. Permanentemente atravesada por conflictos internos y corrientes que disputan el liderazgo sindical, intervenida varias veces por gobiernos militares, su trayectoria organizativa presenta numerosos quiebres. Sin embargo, la CGT constituyó, hasta hace poco, un verdadero símbolo de la unidad sindical en tanto espacio institucional y como agencia política privilegiada de los sindicatos.

La existencia de condiciones de pleno empleo en el mercado de trabajo, cuya oferta fue constituida desde mediados de la década de 1940 por una mayoría de asalariados —que alcanzaron ya en esa época una proporción de 70% de la PEA—, posibilitó el firme anclaje de los sindicatos en la base de trabajadores. Estos vínculos fueron reforzados por sus lazos con el Estado, a través del cual obtuvieron recursos para la prestación de servicios a los afiliados de cada organización —obras sociales—, y en ciertos periodos, como el de 1973-1976, llegaron también a obtener

herramientas legales para inducir la afiliación obligatoria de los asalariados.

Durante un extenso periodo, los sindicatos extrajeron también su fortaleza de los lazos de lealtad de los trabajadores con el peronismo. Esos lazos se mantuvieron incluso en el periodo de 1955-1973, durante una parte considerable del cual los sindicatos sustituyeron al partido proscrito y al líder exiliado en la conducción del movimiento, en el intercambio del sistema político y en la negociación con la autoridad estatal. Si bien fueron afectados por la derrota electoral del PJ en 1983, los sindicatos vieron fortalecido su papel político por la crisis de liderazgo que sobrevino en el movimiento peronista, y asumieron una función decisiva en la oposición social y política al gobierno radical (1983-1989).

Vista desde el presente la trayectoria descrita, no deja de sorprender que en tan pocos años el panorama sindical haya variado tan sustancialmente, tanto más cuanto permanecen aún la mayoría de los lineamientos legales que conforman la estructura sindical tradicional —como la personería gremial, las normas que establecen la negociación colectiva centralizada, el control sindical de los recursos de obra social, así como la lealtad de los sindicatos de la CGT al peronismo—. Sin embargo, estos recursos no son suficientes para afrontar los cambios de la década de 1990.

La crisis del mercado de trabajo

El deterioro de la situación económica, social y política de los asalariados ha constituido una tendencia notoria del decenio de 1990 (CTA, 1998: 17), situación ya anticipada por los cambios introducidos durante la dictadura de 1973-1976 (Galín y Novick, 1990), los cuales limitaron la capacidad estatal de manejo de la economía en la década de 1980 —condicionada por los problemas de la deuda externa y la consiguiente elevada inflación— y anticiparon las reformas del decenio de 1990 (Schwarzer, 1998: 174 y ss.).

El impacto de estas tendencias sobre los sindicatos se tradujo en una disminución de la afiliación y de los recursos derivados de ésta, aunque tal vez el mayor efecto haya provenido del alcance de los cambios estructurales del mercado de trabajo sobre la conciencia social, y la dificultad de los sindicatos para reorientar sus estrategias en el nuevo contexto. Un enfoque sobre los cambios en el estatus jurídico de los asalariados permitirá clarificar este aspecto, a través del contraste entre el diseño provisto por las normas de la Ley del Contrato de Trabajo (LCT) y la constatación

de su cobertura efectiva en el mundo del trabajo en la década de 1990, lo cual permite evaluar la distancia entre la norma y la realidad.

El modelo de inserción laboral que promueve la LCT puede ser descrito básicamente como un empleo asalariado estable (o de duración indefinida), articulado con servicios de salud, normas provisionales y derecho a la indemnización por despido, entre otros. Una estimación reciente (Godio *et al.*, 1998: 74-75) señala que sólo uno de cada seis trabajadores está efectivamente incluido en este modelo; es decir, el ámbito actual de aplicación de la LCT se encuentra fuertemente recortado, si bien la restricción de su cobertura no es atribuible solamente a los cambios del decenio de 1990.

En primer lugar, ya desde su origen, la LCT excluía a ciertas categorías, como los empleados de la administración pública, los trabajadores agrarios y los del servicio doméstico, sujetos a regímenes particulares, y también parcialmente a los de la construcción, sujetos a un régimen diferenciado de estabilidad e indemnización. Los asalariados clasificados en estas categorías ascendían en 1991, según el censo de población de ese año, a unos cuatro millones de trabajadores, es decir, la mitad del total de asalariados. En segundo lugar, también quedaban excluidos de la cobertura de la LCT la mayoría de los no asalariados —algo más de cuatro millones de activos ocupados según el censo de 1991—. En esa condición se incluyen la categoría de "cuenta propia" y parte de los "empleadores", junto a una amplia gama de actividades que van desde la prestación de servicios profesionales hasta comerciales, artesanales, etc.; categorías que se hallaban total o parcialmente fuera del ámbito de aplicación de la ley antes de la década de 1990. En suma, los asalariados cubiertos por el modelo de la LCT representaban en 1991 sólo un tercio de los ocupados, por lo que ya a principios de la década podía observarse una asimetría entre la imagen prevaleciente sobre la condición salarial "típica" y la incidencia efectiva de ésta en la estructura ocupacional.

El contraste entre el modelo normativo de asalariado y los "trabajadores realmente existentes" era ya muy acusado en 1991, aunque es probable que ese contraste no se hubiera difundido aún en la conciencia social, quizá debido al peso relativo del empleo público, que en 1991 alcanzaba aproximadamente 17% del empleo total. Precisamente durante el decenio de 1980 se constató un crecimiento significativo de la organización y la acción sindical en este segmento ocupacional.

Durante la década de 1990, esta tendencia originó dos claves emergentes en el mundo político-sindical: en primer lugar, la consolidación de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) al frente del nuevo sindicalismo representado por la Central de Trabajadores Argentinos

(CTA) y, en segundo lugar, el movimiento social encabezado por los docentes (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, CTERA). Si bien la sujeción normativa de los empleados del sector público les otorga un estatus jurídico particular y los distancia del modelo "típico" de asalariado, muchas de sus características —como la estabilidad en el cargo, la cobertura de salud, la protección previsional y otras— los acercan a ese modelo.

La proporción de asalariados asimilados al modelo normativo típico se ha reducido. En 1998, de acuerdo con la fuente mencionada, el número de asalariados que respondía al modelo de la LCT no sobrepasaba los 2.4 millones; es decir, la cantidad de asalariados cubiertos en forma "plena" por la LCT disminuyó en 40% respecto de la cifra registrada a principios de 1991. Esta evolución reciente puede vincularse con el surgimiento de otras tendencias que acotaron la cobertura de la LCT en el curso de esa década: *1)* la expansión de "contratos promovidos" o "relaciones especiales" que eximen a los empleadores de aportes y contribuciones previsionales y de obra social; *2)* la ley que regula la inserción laboral en las PyMES —las empresas de 50 o menos empleados y un determinado nivel de facturación—; *3)* el crecimiento del número de trabajadores situados en áreas fronterizas del trabajo asalariado —colocados en situaciones y relaciones de trabajo ambiguas cuyas definiciones tienden a superponerse, como el trabajo "no registrado", el trabajo "clandestino" y otros.

En relación con el modelo promovido por la LCT, se aprecia una "erosión" de la condición contractual de los asalariados, derivada de las situaciones en las que el salario pierde su articulación automática con los servicios de salud y previsionales, y con las normas que garantizan estabilidad, indemnización por despido y otros. Los trabajadores están ahora *legalmente depauperados*, sea bajo la forma de contratos "promovidos" o, más recientemente, en modalidades especiales —pasantías, aprendizaje—, o bien bajo regímenes particulares como el correspondiente a las PyMES.

Las diversas formas de erosión del trabajo asalariado operan dentro de los límites de sus "fronteras internas". Se trata de maneras contractuales que acusan una "pérdida" de garantías, normas de protección y servicios articulados anteriormente con el modelo normativo de trabajo asalariado sancionado por la LCT. Esta "pérdida" se conforma legalmente, ya que fue acompañada por la emergencia simultánea de lo que Alain Supiot denomina un derecho laboral de "segundo tipo" (1993), para aludir a la devaluación del derecho al trabajo tradicional que suponen esas nuevas formas contractuales. Parece más o menos obvio que la situa-

ción de desempleo, extendida a vastas capas de la población, induce a aceptar estas formas devaluadas de inserción asalariada respecto al derecho del trabajo tradicional.

Asimismo, durante la década de 1990 se expandieron los otros modos de inserción laboral que difieren de las relaciones de trabajo incluidas en la LCT. Se trata de modalidades que operan sobre las "fronteras externas" del trabajo asalariado, ya que constituyen "prestaciones" reguladas por mecanismos jurídicos derivados de las esferas del derecho civil, mercantil, etc. En estas nuevas modalidades, la remisión a una esfera jurídica diferente involucra una transformación notable en el estatus del trabajo; mientras que el derecho del trabajo reconoce una desigualdad de origen de los trabajadores —en relación con la cual la norma jurídica promueve diversas garantías para nivelarlos con la contraparte empleadora—, el derecho civil o el mercantil, en cambio, conciben a las partes del contrato en un plano de igualdad. Este sendero de erosión del estatus jurídico de los asalariados a través de sus fronteras externas es el que presenta mayores dificultades de interpretación, y se tiene la impresión de que lo que está en juego son las representaciones sociales del trabajo y, por lo tanto, lo que algunos autores denominan la construcción social de los mercados de trabajo (Jones, 1996).

En la época en que el trabajo asalariado constituía la modalidad predominante, sus fronteras se localizaban sobre todo en lo que se denomina "formas fraudulentas", a través de las cuales se buscaba disfrazar la relación de dependencia laboral. Dentro de los límites físicos de un establecimiento, que proveía un ámbito territorial bastante preciso y "visible", podía situarse cómodamente una determinada organización del trabajo que distribuía papeles directivos y subordinados claramente delimitados. Las formas fraudulentas surgían de la falta de registro de trabajadores subordinados, o bien del intento de disimular la dependencia laboral bajo otras formas de contratación.

Actualmente, el ámbito descrito aparece desdibujado por procesos de restructuración empresarial que estimulan la derivación a terceros (externalización) de partes de los procesos productivos de bienes o servicios (Novick y Gallart, 1998; Walter y González, 1996). Dentro de las empresas, en un mismo espacio físico, coexisten actividades laborales desarrolladas por diversas empresas, entretejidas en redes de contratación y subcontratación en el seno de las cuales no resulta fácil trazar los vectores de dependencia laboral. Al mismo tiempo, los límites de las empresas coinciden cada vez menos con los ámbitos físicos del establecimiento, extendiéndose por vías diversas, ya sea hacia el espacio económico de los mercados, a través de redes de comercialización y distribución singulares, o

bien hacia el espacio doméstico, a través de las posibilidades actuales de realizar el "trabajo a distancia" u otras modalidades.

El trabajo realizado en este nuevo contexto se sujeta a tipos distintos de contratación, y aunque los contenidos y la naturaleza de las tareas permanezcan, varían considerablemente su organización social y sus representaciones simbólicas. En el plano de la organización se registran cambios radicales en el sentimiento de "pertenencia", ya que el compartir un mismo espacio físico o el entregar el resultado del trabajo a una misma empresa ya no bastan para delinear un suelo común de pertenencia *entre* trabajadores. En el plano simbólico se escinde la figura tradicional del "trabajador dependiente", sujeto por un contrato de trabajo a la organización dispuesta por el empleador, de la figura del "trabajador independiente" —de la empresa para la cual o en la cual realiza tareas—, cuya sujeción temporal deriva de un contrato de índole mercantil.

El impacto de estos procesos de reorganización y cambio contractual del trabajo sobre los sindicatos es enorme, ya que afecta el núcleo central de identidad laboral que preside su capacidad de reclutamiento y afiliación. Sobre el origen o las causas de estos procesos hay interpretaciones disímiles que oponen a quienes acentúan la cuestión del efecto del cambio tecnológico en la reorganización del trabajo, frente a quienes enfatizan el carácter social de los procesos de restructuración organizativa y de flexibilización laboral impulsados por los empresarios. Como ambos factores operan frecuentemente de modo simultáneo, y se influyen de manera mutua, es habitual también su consideración conjunta, sobre todo en los análisis de casos específicos.

Las fronteras del trabajo asalariado

Este ámbito del debate contemporáneo sobre las relaciones de trabajo en Argentina se vincula con las preocupaciones de índole universal acerca de la posibilidad de delimitar la frontera entre contratos laborales y mercantiles. Un ejemplo de este debate lo constituyen las discusiones generadas en la OIT sobre la posibilidad de incorporar un *régimen de trabajo en subcontratación* como una nueva modalidad laboral (OIT, 1998), que permita esclarecer y diferenciar los aspectos involucrados en la relación de trabajo.

Las definiciones del régimen de trabajo en subcontratación combinan las dimensiones de dependencia y de subordinación laboral, que permanecen comúnmente superpuestas en el estatus jurídico del asalariado. Una de esas dimensiones se vincula con el aspecto contractual de

la relación de trabajo; el asalariado es "dependiente", en el sentido de que el trabajador vende su fuerza de trabajo, colocándola a disposición del empleador. Se diferencia así del trabajador "independiente", que no vende su fuerza de trabajo sino el producto o resultado de su aplicación, asignando un precio al producto o servicio realizado. Podrían reservarse las nociones de dependencia/independencia para aludir a esta dimensión contractual.

La segunda dimensión se vincula con la organización del trabajo. En la forma asalariada, el trabajador se "subordina" a su empleador; acepta que su labor sea orientada, dirigida y supervisada por éste o por quien funcione como su representante en la organización —sea jefe, gerente o supervisor—. En el trabajo "autónomo", en cambio, es el propio trabajador quien organiza su producción; a aquel que usa su producto o servicio le resulta, en principio, indiferente el modo en que éste fue realizado, y lo valora sólo por sus resultados. Podrían reservarse las nociones de subordinación/autonomía para aludir a este aspecto de la organización del trabajo (Pawlowski, 1998: 1000-1001).

La subcontratación, de acuerdo con la definición propuesta, combina de modo singular estas dos dimensiones. El trabajador en régimen de subcontratación está subordinado a la empresa que lo contrata, pero no es empleado de la misma. Para comprender este galimatías conviene recurrir a la distinción que acabamos de establecer: quien trabaja en régimen de subcontratación está sujeto a la "subordinación" desde el punto de vista de la organización, pero no se sitúa en una relación de dependencia desde el punto de vista contractual, y es considerado, inversamente, como un trabajador "independiente".

El esquema presentado permite apreciar las diversas "fronteras" del trabajo asalariado anteriormente esbozadas, que varían según cada uno de los ejes considerados (Palomino, 1998; Palomino y Díaz, 1998).[3]

En el casillero del trabajo asalariado, que combina la dependencia contractual y la subordinación organizativa, ubicamos el sendero de depauperación mencionado: el trabajo asalariado se desdobla entre "protegido y estable" y "desprotegido e inestable". Este corte indica lo que se denomina "frontera interna" del trabajo asalariado, y afecta considerablemen-

[3] La distinción entre los dos conceptos básicos de la relación de trabajo —contrato y organización—, su transformación en variables y la combinación de sus dimensiones respectivas permiten vincular las reflexiones contemporáneas sobre las transformaciones del mundo del trabajo con los enfoques clásicos de la sociología. Es decir, con los enfoques de Marx sobre la relación de trabajo, de Durkheim sobre el contrato, y de Weber sobre la organización. Este puente entre reflexiones contemporáneas y pensamiento clásico, aquí sólo esbozado, ofrece posibilidades de búsqueda tanto en el terreno de la síntesis teórica como en el campo práctico de indagación de las tendencias de cambio social.

CUADRO. *Clasificación de las modalidades de trabajo según las relaciones contractuales y la organización*

	Organización	
	Subordinación	*Autonomía*
Contrato	Estable/protegido Trabajo asalariado Inestable/precario	Variedades • Trabajo a domicilio • Trabajo a distancia • Trabajo con matrícula habilitante • Autogestión • Otras
Independencia	Subcontratación	Prestación de servicios

te a la sindicalización: los sindicatos restringen cada vez más su representación a los trabajadores "estables", y encuentran dificultades para extenderla a la de los trabajadores empobrecidos.

En el casillero de la subcontratación, cuando el trabajador es contractualmente independiente pero presenta una subordinación desde el punto de vista de la organización del trabajo, se localizan diversas modalidades. Esta forma resulta típica, por ejemplo, de la industria de la construcción, donde la subordinación en la organización del trabajo se garantiza a través de cláusulas contractuales *ad hoc*. La noción de independencia se refiere aquí a la prestación de trabajo en una empresa por parte de los asalariados de otra empresa; esto implica relaciones de trabajo "trilaterales", que se multiplican según la profundidad de la cadena de subcontratación.

De acuerdo con la terminología expuesta, el trabajador individual está subordinado a la organización del trabajo de la empresa contratante, tiene un contrato como asalariado dependiente de la empresa contratada, mientras que entre las empresas se establece un contrato de índole mercantil de "prestación de servicios". Estos vínculos trilaterales en las relaciones de subcontratación generan diferencias en las orientaciones sindicales. Por un lado, algunos sindicatos intentan colocar a los trabajadores subcontratados bajo su cobertura, buscando igualar las condiciones y garantías de trabajo en nombre de su común subordinación

organizativa; ésta sería la estrategia seguida por el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) para concentrar a los trabajadores de las terminales automotrices con sus proveedores de piezas. En cambio, otros sindicatos conciben a los subcontratados como agentes externos a su cobertura, aceptan la primacía de los vínculos mercantiles de prestación de servicios entre empresas y conciben al trabajador en la perspectiva de su vínculo de dependencia salarial exclusivo con la empresa contratada. En esta orientación los sindicatos se resignan a reproducir la segmentación del colectivo de trabajadores entre "internos" y "externos".

En el casillero que combina la dependencia contractual y la autonomía en la organización del trabajo se localizan diferentes variedades. Una correspondería al "trabajo a distancia", en el que si bien el trabajador mantiene una relación salarial, realiza su actividad fuera del ámbito de control y supervisión directa del empleador —es el caso típico de los conductores de vehículos—. Otra correspondería a ciertas formas modernas de gestión, con predominio de relaciones "horizontales", en las que los trabajadores se organizan por sí mismos de modo autónomo. Esta forma llega a constituir en ocasiones un embrión "autogestionario" que, si bien poco frecuente, corresponde típicamente a ciertas tareas de mantenimiento en los servicios de distribución a través de líneas (de gas, por ejemplo). Es posible que en estos casos las empresas manifiesten una vocación de ahorro de costos más que una vocación cooperativa. Una tercera variedad alude al trabajo de profesionales, u otras categorías dotadas de cierta autonomía en la prestación de trabajo, que proviene de una matrícula o certificación habilitante.

En relación con las nuevas formas de gestión de la mano de obra, los sindicatos encuentran dificultades no sólo para sostener su interlocución con la empresa, sino para preservar la lealtad de los trabajadores. Sobre todo en las grandes empresas el *management* aparece como un rival poderoso de los sindicatos, tanto más cuanto éstos no logran sostener algunos recursos tradicionales, como la calidad de los servicios de obra social. Esto se ha observado en varios estudios de caso en las grandes empresas privatizadas de servicios públicos, en las que los trabajadores aceptan desafiliarse del sindicato a cambio, en parte, de los servicios propuestos por las empresas, pero también porque en las nuevas formas de gestión se desdibuja el papel del sindicato en el lugar de trabajo (Alaluf, 1997: 469-491).

En el casillero de prestación de servicios, esta modalidad aparece como una relación independiente desde el punto de vista contractual, y autónoma desde el punto de vista organizativo. En este caso se estable-

cen contratos de tipo mercantil, no laborales, cuyas formas son sumamente variadas; algunas incorporan especificaciones tan detalladas por parte del contratante que la autonomía puede no resultar más que ilusoria. Aunque la prestación de servicios es incorporada en contratos de tipo mercantil, la tendencia en las grandes empresas es a especificar controles y mecanismos de supervisión que tornan ilusoria, en cierta medida, la independencia contractual; tal es, por ejemplo, la tendencia de certificación de normas de calidad, que involucra la auditoría más o menos permanente de los proveedores por parte del contratante. Es decir, dado que la contratación no se establece entre *partners*, las normas de la prestación son dictadas por la empresa, y lo más probable es que la autonomía del trabajador sea sólo relativa y se manifieste, de hecho, una relación de subordinación (Esquivel, 1997).

Lo que interesa señalar en relación con estos contratos es su difusión en múltiples sectores de actividad, comenzando por el propio sector público. Esto erosiona no sólo la capacidad de representación y de afiliación sindical, sino la propia identidad de los trabajadores. La obligación de éstos de proveerse por sí mismos de un servicio médico y de aportar individualmente a la seguridad social, tal como resulta de la reforma del sistema que instauró las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), releva de esas responsabilidades a los empleadores y constituye un caso límite de individualización del trabajo. En síntesis, sea por la vía de la depauperación salarial, de la subcontratación, por la difusión de contratos mercantiles, o por la ruptura de lealtades involucradas en las nuevas formas de gestión laboral, los sindicatos pierden sistemáticamente capacidades de reclutamiento y de representación en el mundo del trabajo. Ésta es la diferencia crucial con la época de consolidación del sindicalismo peronista, cuando la expansión de los mercados urbanos de trabajo, sobre la base del trabajo asalariado estable y protegido, favorecía su desarrollo organizativo. Actualmente, en cambio, lo que está en juego es el propio suelo simbólico en el que emerge la noción de trabajador.

Las estrategias de acción sindical en la era de las reformas neoliberales

Hasta fines de la década de 1980 los sindicatos habían logrado mantenerse relativamente unidos, compartiendo objetivos comunes, aplicando métodos tradicionales de acción, reforzando su papel político y su vinculación con el Estado. A partir de 1989, con la asunción de Menem

a la presidencia, la situación cambió radicalmente y obligó a los dirigentes sindicales a desarrollar estrategias diferenciadas.

Las estrategias sindicales en la década de 1980

Los objetivos comunes de los sindicatos se concentraron en la recuperación de las instituciones afectadas por la dictadura militar (1976-1983), principalmente las relacionadas con la legislación laboral. Los militares habían derogado algunas normas básicas relacionadas con la negociación colectiva y el control sindical de las obras sociales, al mismo tiempo que habían intervenido numerosos sindicatos, comenzando con la CGT. La normalización de la legislación laboral, así como la promulgación de normas afines a las vigentes en el periodo anterior al de la dictadura, no fueron inmediatas al retorno del cauce constitucional en 1983, sino que estuvieron sujetas a las conflictivas relaciones del gobierno de la Unión Cívica Radical (UCR) con los sindicatos. Primero a través de un proyecto de normalización que pretendía democratizar la vida interna de los sindicatos, luego a través de la negativa del gobierno —basada en su necesidad de controlar la inflación— a restablecer la vigencia plena de la negociación colectiva, y por último la resistencia gubernamental a consolidar el control sindical de las obras sociales, constituyeron focos de tensión permanente con los sindicatos.

En cierto sentido, la oposición al gobierno galvanizó la unidad sindical, aun cuando podían ya verificarse en aquellos años fuertes tensiones entre diversas organizaciones. Esta estrategia de recuperación de la legislación laboral culminó con el triunfo de los sindicatos, que entre 1987 y 1989 obtuvieron la promulgación de las leyes de asociaciones sindicales, de negociación colectiva y de control sindical de las obras sociales, casi en los mismos términos de las normas que habían derogado los militares.

El proceso de intensa inflación registrado en la década de 1980, y que se prolongó hasta 1991, así como los sucesivos fracasos de las políticas de estabilización encaradas por el gobierno, posibilitaron a los sindicatos la aplicación continua de medidas de movilización social en pos de la recuperación salarial. Efectivamente, en esos años las empresas privadas instauraron la práctica de elevar automáticamente los salarios nominales al ritmo del alza del índice de precios; en cambio, en el Estado estos reajustes nominales tendían a demorarse ante los repetidos intentos de controlar la inflación restringiendo el gasto, lo cual potenció los reclamos de los empleados vinculados con el sector público. Aun cuando el mun-

do del trabajo industrial se hallaba ya fuertemente erosionado por la caída del empleo en el sector, por las restricciones de la demanda derivadas del prolongado estancamiento de la economía y por el proceso de desindustrialización gestado por las políticas económicas de la dictadura militar, el mundo del empleo público, con su dinámica de movilización y conflicto permanente, parecía tomar el relevo y sostener los métodos tradicionales de acción.

En el campo político, la crisis de liderazgo dentro del peronismo luego de su derrota electoral de 1983 y, más tarde, la crisis del gobierno derivada de las rebeliones militares contra los juicios a los responsables del terrorismo de Estado, posibilitaron que los sindicatos, como ya se señaló, desempeñaran un papel protagónico en el sistema político. La estrategia sindical se orientó a cuestionar las políticas estatales y, en esa dirección, los empresarios y otras fuerzas sociales y políticas aparecieron más como aliados que como competidores. Esta estrategia fue culminada con éxito, en la medida en que finalmente posibilitó la recomposición del PJ y, al mismo tiempo, permitió a los dirigentes sindicales incorporarse al poder del Estado durante la propia gestión de Alfonsín para, desde allí, promover la restauración de la legislación laboral.

Los sindicatos en la década de 1990: la diferenciación de estrategias

La fuerte reorientación de las políticas estatales desde que Menem asume el gobierno en 1989 no sólo colocó a los sindicatos a la defensiva, sino que terminó escindiendo sus orientaciones estratégicas al punto de desencadenar su división organizativa.

En primer lugar, los sindicatos dejaron de orientarse por objetivos comunes, ya que las políticas estatales neoliberales fueron aceptadas por algunos sindicatos y rechazadas por otros. Esto fue particularmente notorio en el caso de las reformas que afectaron directamente a los trabajadores —p. e., la legislación laboral orientada a la flexibilización del mercado de trabajo— y que posibilitaron la emergencia de un derecho del trabajo de "segundo tipo".

En segundo lugar, las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía debilitaron las posibilidades de éxito de las estrategias de acción tradicionales. La estabilidad macroeconómica y la apertura económica a las importaciones constituyeron un freno importante a las estrategias orientadas al aumento nominal de salarios. Si antiguamente los sindicatos habían logrado adaptar su estrategia a la inflación, obteniendo

a través de la negociación colectiva reajustes de salarios nominales, ahora se veían imposibilitados de alcanzarlos ya que los reajustes no podían ser trasladados a los precios.

En tercer lugar, el propio esquema de negociación colectiva centralizada fue erosionado, ya que las grandes empresas, ante la nueva situación de apertura de la economía, se vieron obligadas a pactar cada vez más condiciones que les permitieran alinear sus precios con los internacionales, en lugar de trasladar sus costos a los precios. En las empresas privatizadas de servicios públicos, que por las favorables condiciones de transferencia se situaron al abrigo de la competencia internacional, las condiciones particulares fueron negociadas en el momento de la adquisición, y sostenidas luego a favor del debilitamiento sindical.

En cuarto lugar, la consolidación política del gobierno limitó el juego político de los sindicatos, que ni siquiera lograron sostener su reivindicación corporativa de controlar el Ministerio de Trabajo —estilo tradicional de los gobiernos peronistas—. Los dirigentes sindicales también fueron paulatinamente desplazados del acceso a los cargos electivos del PJ, y hoy son relativamente pocos los que quedan en comparación con el nutrido grupo de sindicalistas que se incorporó al Congreso en 1983.

En quinto lugar, si bien en ciertas coyunturas —sobre todo electorales— los sindicatos lograron incorporarse a instancias estatales de decisión, su incidencia en las políticas estatales fue reducida. Esto se debió en parte a la carencia de proyectos definidos, hecho reconocido por varios dirigentes que apoyaron las reformas del gobierno a falta de proyectos propios, y en parte a la misma lógica gubernamental de alianza con los grandes empresarios y el *establishment* financiero. Los dirigentes que apoyaron las políticas estatales de reforma, sin participar en su diseño, debieron reformular sus estrategias para lograr su incorporación tardía a aquéllas.

En sexto lugar, las reformas neoliberales no sólo escindieron las estrategias sindicales a favor o en contra de aquéllas, sino que tendieron a reforzar la brecha entre el aparato sindical y los trabajadores en varias organizaciones. El sindicalismo argentino fue definido comúnmente como "burocrático", por la fuerte centralización de las decisiones en la cúpula, la eliminación de competidores y la consiguiente permanencia de los dirigentes al frente de las organizaciones; es decir, el término alude fundamentalmente a la ausencia de una democracia interna —escasa rotación de líderes y de oportunidades de acceso para los sectores que compiten con la dirección—, más que al estilo de gestión administrativa. Esta brecha entre dirigentes y base obliga a considerar sus intereses de modo diferenciado.

En el caso de las AFJP —que remplazaron el sistema de seguridad social solidario por uno de capitalización individual—, la reforma posibilitó la intervención de los sindicatos a condición de que redefinieran la relación con sus afiliados. En este sentido, varios sindicatos utilizaron el vínculo de representación para consolidar la venta de servicios, como AFJP, a sus propios representados, definidos ahora también como sus clientes. En el caso de las empresas públicas privatizadas, en varias de ellas los sindicatos postularon en las licitaciones para obtener las franquicias de explotación de los servicios, desplazando el vínculo de representación hacia el de empleador de sus afiliados.[4] En términos de estrategia, la brecha entre representantes y representados inaugurada por las reformas ha sido definida como *business union* o "sindicalismo de negocios", a través del cual la masa de afiliados sindicales es enfocada como una población "cautiva" —a través del vínculo de representación— para la venta de servicios.[5]

Las estrategias de oposición

Ahora bien, ¿qué caminos se les abrían a los dirigentes sindicales que no comulgaron con el "modelo"? En 1989 la mayoría había votado por Menem y estaba integrada al movimiento peronista; la oposición a las políticas gubernamentales los llevaba inevitablemente a una ruptura, sobre todo a partir de la estabilización macroeconómica en 1991. Efectivamente, las condiciones de ruptura de la unidad sindical se plantearon desde el inicio del gobierno de Menem, y por primera vez un gobierno peronista aparecía como incapaz de garantizar la unidad sindical. El primer sendero elegido por los opositores fue el de la oposición política, y buscaron recuperar el peronismo de la "traición" a la que lo había sometido el gobierno. Esta estrategia se plasmó en la intervención de dirigentes sindicales en las listas partidarias opositoras al gobierno en las elecciones parlamentarias de 1991, la cual fracasó rápidamente debido al éxito gubernamental en las elecciones de ese año. Tal fracaso llevó a los opositores sindicales a profundizar la movilización social contra las polí-

[4] El caso límite es el del sindicato Luz y Fuerza, que constituye uno de los grupos más poderosos en la gestión de los servicios de electricidad al obtener las franquicias de explotación en varias ciudades del país.

[5] En cierto sentido, el sistema de control sindical de obras sociales, basado en la transferencia obligatoria de recursos provenientes del salario, puede ser enfocado en términos similares a los descritos. Por ejemplo, los proyectos de reforma de este sistema están orientados a estimular la competencia entre obras sociales para la captación de afiliados, con la finalidad de profundizar la selección de las más competentes a través del "mercado", favoreciendo la "libre opción" de los trabajadores, es decir, eliminando su "cautividad" actual.

ticas del gobierno y a plantearse, por primera vez, la ruptura de la unidad sindical que llevó a la fundación de la CTA en 1997.

La movilización social se apoyó, en principio, en las expectativas de los "perdedores" en el seno del nuevo modelo económico: los trabajadores estatales afectados por el ajuste de salarios de la administración, los pequeños y medianos empresarios, y los trabajadores ubicados en actividades económicas regionales afectadas por la apertura económica. En reiteradas ocasiones, los dirigentes sindicales opositores intentaron formar coaliciones amplias de "perdedores", al tiempo que alentaban la formulación de alternativas al modelo económico implantado.

El mayor problema de esta estrategia fue la dificultad de articular situaciones e intereses diversos de sectores considerablemente debilitados. En cambio, su éxito para cohesionar voluntades fue cada vez mayor, en la medida en que encontraban condiciones para aplicar tácticas "movimentistas", en las que los reclamos no se restringían a promover intereses particulares, sino a reivindicar derechos ciudadanos y universales. Éste fue el caso del sindicalismo docente, que halló un fuerte eco de adhesión en la población —en la medida en que articuló sus reivindicaciones con la defensa de la escuela pública y con la educación como un derecho—, adhesión que tiende a desvanecerse cuando el sindicalismo ingresa en la lógica de negociación de intereses particulares, y aun cuando alcance sus metas, tiende a debilitarse su fuerza reivindicativa y articuladora de coaliciones.

Otra de las estrategias desarrolladas por el sindicalismo opositor fue la de promover la defensa de las conquistas laborales de otros tiempos, amenazadas por los proyectos de reforma de la legislación laboral. Aun cuando podía estar articulada parcialmente con el sindicalismo oficialista, esta estrategia llevaba sistemáticamente a la ruptura de la unidad sindical.

Las corrientes sindicales contemporáneas frente a la sociedad y el Estado

La orientación predominante en el sindicalismo argentino —la expresada por la corriente mayoritaria unida en la CGT— fue la de una respuesta "conservadora adaptativa". El eje del intercambio y la negociación política de los dirigentes sindicales fue la defensa de sus prerrogativas corporativas: *1)* el monopolio de la representación basado en la personería gremial; *2)* su papel en la negociación colectiva preservando la intervención de las cúpulas gremiales en ella —incluyendo su capacidad de delegación eventual en niveles más bajos en los casos de descentraliza-

ción—; *3)* el control de los fondos de obras sociales —aun cuando los aportes patronales fueron reducidos en algunos periodos por disposiciones del Poder Ejecutivo—, y *4)* la participación en las listas partidarias del PJ y en sus bancadas legislativas —sobre todo en la comisión de Legislación Laboral de la Cámara de Diputados, en la que los diputados del PJ son en su mayoría de extracción gremial.

En algunos casos —p. e., las privatizaciones de empresas públicas, la reforma previsional y la reforma de seguros por accidentes de trabajo—, los dirigentes sindicales obtuvieron, a cambio de su apoyo a las reformas, la posibilidad de intervenir en el campo empresarial creado por ellas.[6] ¿En qué cedieron los dirigentes sindicales oficialistas? Aceptaron básicamente las reformas tendientes a la flexibilización laboral vía la introducción de nuevas modalidades contractuales y de normas específicas vinculadas con las PyMES, la disminución del costo laboral para las empresas vía la colocación de topes de indemnización a los accidentes de trabajo y, fundamentalmente, otorgando legitimidad a un gobierno cuyas políticas económicas produjeron una profunda restructuración del mercado de trabajo. ¿Cuál fue el costo de esta estrategia para los dirigentes sindicales oficialistas? El surgimiento de centrales y corrientes alternativas que asumieron estrategias diferenciadas. Las nuevas formaciones sindicales apuntan a objetivos diferentes, aun cuando hayan confluido en la práctica de la oposición a las políticas gubernamentales.

El Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) se plantea la "recuperación" de la CGT, por lo que, más allá de su oposición a la dirección actual de la central, no rompen definitivamente con ella y buscan reorientarla. El MTA se constituyó en 1994 como una corriente sindical integrada por cerca de 30 organizaciones desprendidas de la CGT, a raíz de una medida de fuerza conjunta con la por entonces corriente disidente CTA.[7] La estrategia de "unidad de acción sindical" condujo al MTA a promover y participar en acciones de lucha promovidas tanto por la CGT —orientada

[6] De allí que en Argentina se hable de un *business union*, aludiendo a la conformación de empresas sindicales en el campo de la electricidad, el transporte de combustibles, la administración de fondos de jubilación y pensión, de aseguradoras de riesgos del trabajo y otras actividades.

[7] En el MTA prevalecen los sindicatos del transporte —Unión de Tranviarios Automotor, Sindicato de Choferes de Transporte de Carga, Asociación del Personal de Aeronavegación—. Entre los sindicatos que integran la corriente destacan los de molineros, papeleros, agentes de propaganda médica, judiciales, farmacia, etc. Asimismo, el MTA articula la acción de varias regionales de la CGT, lo cual les facilitó el desarrollo de estrategias de movilización orientadas a protestar por el ajuste fiscal en provincias y por la crítica situación de las economías regionales. Esto les facilitó el acercamiento con la CTA, con lo cual buscan afirmar un papel de "bisagra" orientado a lograr la unidad de la acción sindical, función favorecida por el hecho de que no se han planteado la ruptura de la CGT.

a presionar al gobierno de Menem para ganar posiciones en la negociación de la reforma laboral y preservar el control sindical de las obras sociales— como de la CTA, opositora férrea de las políticas gubernamentales. Esto les posibilitó intervenir en la directiva de la CGT en algunas épocas y, al mismo tiempo, formar una "Mesa de Enlace" con la CTA. Actualmente, ante la nueva situación planteada por la victoria electoral de la Alianza, constituye un factor clave en la búsqueda de confluencia y unidad de las diversas corrientes sindicales.

La visión del MTA permanece anclada en las tradiciones orientadas hacia el Estado, típicas del sindicalismo peronista, pero a diferencia de éste no subordina su acción a la del PJ, ya que en su seno existen dirigentes que se adhieren a diferentes partidos y, por otro lado, elaboran posiciones próximas a las de un sindicalismo autónomo de los partidos. Predomina en sus dirigentes la expectativa de recuperar esas tradiciones junto con una reformulación de la función del Estado, es decir, un Estado intervencionista en la economía, capaz de mediar en las relaciones entre capital y trabajo, y orientador de las políticas redistributivas del ingreso. Los límites de esta visión residen posiblemente en la dificultad de reiterar estrategias tradicionales ante los cambios registrados en la estructura ocupacional y social.

La Corriente Clasista Combativa (CCC) —que agrupa a dirigentes sindicales de izquierda— cobró notoriedad con el liderazgo de un dirigente del interior del país, Carlos Santillán, hacia mediados de la década de 1990, particularmente con las movilizaciones de trabajadores de diversas provincias que buscaron responder a las medidas de ajuste fiscal aplicadas por el gobierno en 1995 para paliar la "crisis del Tequila". Los dirigentes de estas corrientes se sienten herederos de la corriente clasista de los sindicatos que surgieron hacia fines de la década de 1960 y la primera mitad de la de 1970. Aun cuando controla pocos sindicatos, esta corriente tiene presencia importante en el interior del país y, articulando diversos grupos de izquierda, constituye una minoría significativa en varios sindicatos —como los de docentes, alimentación, sanidad, seguro, bancarios y construcción, entre otros.

La presencia de los dirigentes de la CCC en las movilizaciones sociales, en los foros e instancias de articulación de la actividad intersindical, y la notoriedad pública alcanzada por algunos de sus dirigentes, le posibilitan alcanzar una fuerte repercusión de sus posiciones, posiblemente una mayor a la de su implantación social efectiva. Aun cuando se reivindican comúnmente como una corriente autónoma, promovieron alianzas con partidos de izquierda en el sistema político, y varios de sus dirigentes fijaron como metas organizativas la articulación con corrientes afi-

nes en América Latina. La ideología marxista de sus dirigentes dota a su acción sindical de contenidos políticos, aun cuando las tendencias de exclusión social y de marginación del mercado de trabajo de vastos segmentos sociales los lleva a ejercer una representación más amplia que la de la clase obrera, buscando incorporar en su acción a los excluidos del sistema.

La novedad más importante de la CTA reside probablemente en sus orientaciones estratégicas. Fundada formalmente en 1997 como central de trabajadores alternativa a la CGT, sus dirigentes se plantean desarrollar la nueva central en términos de un sindicalismo "autónomo, independiente del Estado, de los partidos políticos y de las empresas". Buscando captar la adhesión de los trabajadores, la CTA reformuló el vínculo organizativo tradicional, postulando la posibilidad de afiliación individual y estableciendo el voto directo de los afiliados para la elección de sus dirigentes. Esto la diferencia netamente de la CGT, que constituye una entidad que agrupa a organizaciones —no a trabajadores individuales— y sostiene el voto indirecto —a través de delegados— para la elección de su mesa directiva.

Otra novedad que introdujo la CTA es que en su seno confluyen organizaciones de diverso carácter, no sólo sindicales. Su base originaria estuvo conformada por un gran sindicato estatal, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), y por la Confederación de Docentes (CTERA), compuesta básicamente por sindicatos de docentes primarios estatales. También se unieron a la CTA seccionales de sindicatos industriales —disidentes de la orientación de sus direcciones nacionales—, sindicatos de primer grado pertenecientes a federaciones —p. e., algunos sindicatos de trabajadores de electricidad—, y el sindicato de periodistas de Buenos Aires (UTPBA, Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires). Además, la CTA incorporó también a organizaciones sociales no sindicales, desde agrupamientos de jubilados y de desocupados hasta representantes de organizaciones del llamado "tercer sector" y de organismos de derechos humanos, que tienen representación en su mesa directiva.

Esta forma de organización combina las típicas modalidades de representación sindical de trabajadores con formas de representación surgidas de movimientos sociales. Tal vez los ejemplos paradigmáticos al respecto sean los de CTERA y UTPBA, cuya notoriedad pública se debe a haber encabezado en la segunda mitad de la década de 1990 grandes movilizaciones sociales que incorporaron temas clave de la agenda prevaleciente en el espacio público. Estas movilizaciones revelaron diferencias en relación con las estrategias tradicionales de los sindicatos. Es decir, la CTA no sólo incorpora movimientos y organizaciones sociales no sindica-

les, sino que los propios sindicatos promueven acciones "movimentistas" orientadas a la reivindicación y promoción de derechos que trascienden los intereses sectoriales de los sindicatos.

Otra novedad estratégica aportada por la CTA es que varios de los sindicatos adherentes, y la propia central, incorporaron intelectuales, investigadores sociales y profesionales, agrupándolos en centros de investigación, cuerpos docentes para la formación profesional y para la formación sindical, grupos de análisis sobre la realidad argentina contemporánea, etc. Asimismo, se tendieron puentes, vía convenios *ad hoc*, con universidades e instituciones académicas, destinados a establecer canales de información y de capacitación útiles para el mundo sindical. Es decir, estos sindicatos concibieron el aporte de ideas como un recurso estratégico para su actividad, aun cuando existen concepciones diferentes sobre la función que cumplen los intelectuales en cada una de las organizaciones.[8] Es posible que estos desarrollos hayan estimulado algunas búsquedas afines en el resto del sindicalismo;[9] esta reorientación es novedosa en un medio en el que la tradición antiintelectual de los sindicatos instaló una brecha con ellos.

Tal vez el ejemplo más claro de esta tendencia sea el sindicato metalúrgico, seccional de Villa Constitución, adherido a la CTA desde su origen, y que inició desde mediados de la década de 1980, a través de un centro de estudios y formación sindical, un activo intercambio con intelectuales a fin de analizar las transformaciones del mundo del trabajo y las tendencias de flexibilización laboral impulsadas por las empresas en los países industrializados. Ese intercambio se plasmó principalmente en cursos de formación destinados a los dirigentes de la seccional y a los delegados de las principales empresas metalúrgicas de la región. La fertilización

[8] Esas diferencias operan en dos planos. En el plano ideológico puede establecerse un campo que se extiende desde un papel subordinado y limitado a la fundamentación de las posiciones de los líderes sindicales, hasta una función decididamente independiente fundada en el intercambio de ideas. En el plano de la formación puede establecerse también un papel limitado a la clásica "formación de cuadros" sindicales, dentro de una línea ideológica elaborada en la cúspide política de la organización, hasta la más moderna formación de "operadores" sindicales capaces de formular de modo autónomo posiciones e ideas vinculadas con experiencias originales.

[9] También la CGT oficialista buscó en la década de 1990 el aporte de los intelectuales a través de un centro de estudios. La diferencia es que en la CTA ese aporte está desde su fundación, mientras que en la CGT se limita a un papel de vinculación con otras organizaciones, sindicales y no sindicales, con una baja inserción en la vida cotidiana de las organizaciones. Los intelectuales de la CGT cumplen su función de "asesores" jurídicos y económicos. Incluso en aquellos sindicatos de la CGT que habían llegado a constituir desde hace varias décadas centros de estudios propios, varios de los intelectuales cohesionados en esos centros terminaron por abandonarlos e insertarse como funcionarios del gobierno actual. Es decir, siguieron en cierto modo el derrotero que llevaba antiguamente a los dirigentes sindicales peronistas a los despachos de funcionarios de Estado.

cruzada de ideas y experiencias obreras permitió a los dirigentes sindicales elaborar respuestas novedosas ante el gran conflicto suscitado en la planta de la principal empresa siderúrgica de Villa Constitución, entre 1990 y 1991, en torno a la flexibilización contractual y a la movilidad interna dentro de la planta.[10]

En 1984, la ATE conformó un centro de estudios que permitió la incorporación de numerosos intelectuales y profesionales en la formación sindical y en la elaboración de ideas sobre la realidad nacional. Este centro constituyó la base del centro similar creado por la CTA; algunos de los intelectuales que participaron de esta experiencia hoy intervienen activamente en la escena política, colaborando en la difusión de las ideas y los puntos de vistas sindicales.

En la década de 1980, la UTPBA conformó un centro de formación y capacitación sindical destinado a convertirse en una herramienta básica para la reflexión y orientación del sindicato como una "organización de nuevo tipo". Esta labor y este sindicato resultan particularmente estratégicos debido a un conjunto de factores. El trabajo de los periodistas fue de los primeros en ser alcanzado por la orientación neoliberal: la flexibilización del trabajo vía nuevas modalidades contractuales, por un lado, y la globalización de las comunicaciones, por otro. La experiencia laboral de los periodistas está cruzada centralmente por estas tendencias, más allá de la expresión intelectual de las mismas, de allí que tuvieran que elaborar respuestas tempranas ante ellas. Los periodistas ampliaron su base de reclutamiento más allá de los dependientes estables de las empresas periodísticas y editoriales, como un mecanismo para evitar la pérdida de afiliados producida por la flexibilización contractual, y se articularon tempranamente con organizaciones internacionales afines como un mecanismo de respuesta a la globalización. En segundo lugar, los periodistas levantaron posiciones contra el llamado "pensamiento único" —término elaborado en el propio campo periodístico internacional (particularmente en el cotidiano francés *Le Monde*) para designar al neoliberalismo predominante como adversario ideológico—. Esta reflexión surgida en el seno de la organización la llevó a extender casi naturalmente un puente con el mundo intelectual para encontrar nuevas vías y alternativas frente al "pensamiento único". En tercer lugar, y derivado en parte de lo anterior, se trata de un sindicato que "produce y demanda" ideas, favorecido por su situación particular de agrupar a "trabajadores intelectuales". En el plano práctico esto se traduce en formas novedo-

[10] Una de las notas más destacadas del conflicto fue que los propios empresarios reconocieron que el sindicato les llevaba ventaja en las innovaciones de gestión que la empresa buscaba instalar.

sas de intervención, como los convenios acordados con diversas universidades, tendientes a intervenir en la formación de los futuros periodistas.

Las distintas experiencias sindicales reseñadas conforman un amplio conjunto de actividades y prácticas que podrían contribuir a la búsqueda de desarrollos políticos y sociales alternativos en Argentina. No quepa duda de que algunos sindicatos prosiguen una elaboración novedosa, anclada en la experiencia de las nuevas tendencias.

El dilema sindical en el nuevo contexto: oposición política o interlocutor social

El nuevo contexto abierto por el triunfo de la Alianza en las elecciones de octubre de 1999 muestra un sindicalismo dividido, pero también una sociedad con expectativas y demandas insatisfechas. Las interrogantes que esto plantea para la cuestión de la gobernabilidad y la sociedad civil no tienen una respuesta única, ni en el sentido de las orientaciones que adoptó el gobierno electo, ni en el sentido de las orientaciones sindicales.

En primer lugar, pese al debilitamiento sindical, es previsible que sus demandas encuentren un eco favorable en una sociedad que padece los efectos de la desocupación y la subocupación, y de una redistribución regresiva del ingreso. Es decir, los sindicatos tienen a su favor la legitimidad de sus reclamos orientados hacia la expansión del empleo y de los ingresos; esta legitimidad no se funda solamente en la postergación de los reclamos sociales, sino también en el contenido de los reclamos mismos.

La desocupación —en sus niveles actuales— constituye un fenómeno inédito para la sociedad argentina.[11] A partir de la segunda mitad de la década de 1970 comenzaron a tornarse visibles algunas tendencias de deterioro del mercado de trabajo, pero sólo a partir de 1994 esta situación se tradujo en altas tasas de desocupación. Esa historia fortaleció, por un lado, la capacidad y el desarrollo de los sindicatos, y por otro, estimuló el desarrollo de instituciones propias de una ciudadanía basada centralmente en el trabajo asalariado, el cual se fue articulando con garantías y servicios diversos. En cambio, fueron muy pocas las instituciones que se desarrollaron fuera del mercado de trabajo (Lo Vuolo, 1995); esto deter-

[11] En la época de la economía agroexportadora —que llega hasta 1930—, Argentina debió importar mano de obra para la producción agrícola y ganadera. Posteriormente, el proceso de industrialización que se inició a mediados de la década de 1930, y que se prolongó hasta mediados de la de 1970, requirió la incorporación de mano de obra procedente de Argentina y de países limítrofes.

minó una experiencia singular para los sectores populares en Argentina: a través de su inserción en el mercado de trabajo pudieron satisfacer sus necesidades de salud, educación, vivienda e ingresos (Villarreal, 1997).

La caída del trabajo asalariado significa la ruptura radical de este marco. Tal como lo reconocen varios especialistas, las instituciones tradicionales del derecho del trabajo hoy sirven mucho más para proteger a los sectores asalariados de más altos ingresos que para sostener la inclusión social de las mayorías; sin embargo, para los sectores populares el trabajo sigue constituyendo una meta simbólica que posibilita el acceso a la ciudadanía plena. De allí que el derecho al trabajo sea percibido como un paradigma de los derechos sociales y siga concentrando los reclamos y expectativas de la sociedad.

La capacidad de movilización social que conservan hoy los sindicatos se funda en estos valores, más allá del desprestigio de muchos de sus dirigentes, particularmente de aquellos que en función de su vinculación con el gobierno saliente reorientaron sus estrategias en el sentido del "sindicalismo de negocios". El desplazamiento de las funciones de representación de los trabajadores por una estrategia que los concibe como clientes para la venta de servicios, no es pleno. La larga tradición sindical de administración de las obras sociales —más allá de su falta de transparencia y los problemas de calidad y eficiencia que afrontan la mayoría de ellas— tendió a consolidar vínculos entre la organización y los trabajadores fundados en la provisión de servicios y no sólo en la representación; es decir, el tránsito al "sindicalismo de negocios" no significó un cambio sustancial de orientación para los sindicatos, e incluso las organizaciones que privilegian la función de representación destinan también muchas de sus energías a la administración de los servicios que proveen a sus afiliados. Este verdadero capital simbólico involucrado en la combinación de ambas funciones permite a los sindicatos legitimar sus reclamos "de cara a la sociedad", aun cuando sus prácticas tradicionales los hayan conducido a privilegiar sus vínculos con el Estado.

En segundo lugar, las orientaciones de los sindicatos en el nuevo contexto parecerían estar definidas por un dilema central que los lleva, por un lado, al ejercicio de la oposición política, y por otro, a la profundización de su papel de interlocutor social del Estado. Estas opciones están claramente ejemplificadas en la función que asumen las diversas corrientes, principalmente el sindicalismo aliado al peronismo, que seguirá un alineamiento partidario, y el sindicalismo alineado con la CTA.

La perspectiva de que los sindicatos alineados con el PJ asuman un papel de oposición política se sustenta tanto en sus tradiciones como en algunas medidas tomadas por el gobierno saliente en la fase final de su man-

dato, tendientes a dotar de recursos a los principales sindicatos (el más significativo es el decreto que permitió a los sindicatos de la CGT el manejo de los recursos que habrán de redistribuirse entre las obras sociales). Pero más allá de estos intercambios puntuales, el peso de la tradición del sindicalismo peronista los orientará seguramente a articular su acción con el PJ. Por supuesto que las formas de esa articulación dependerán del devenir del propio partido que, luego de su derrota electoral en la última elección presidencial, afronta una seria crisis de liderazgo.

El PJ conserva actualmente una clara mayoría en el Senado, una minoría significativa en la Cámara de Diputados, y detenta el gobierno de 14 de los 24 distritos federales del país. Pese a este enorme caudal, su liderazgo se encuentra disgregado, ya que ninguno de sus principales dirigentes u orientaciones aparece hoy con la suficiente capacidad para unificar la acción del partido. El PJ semeja hoy una especie de federación de partidos provinciales, mucho más capaz de ejercer un poder de veto sobre las propuestas del nuevo gobierno de la Alianza que de encarar acciones positivas con orientaciones comunes. Los sindicalistas alineados con el PJ tenderán seguramente, siguiendo una antigua tradición, a enlazar sus acciones con los liderazgos emergentes en el seno del partido. Si se consolida la actual tendencia partidaria de ejercer su poder de veto sobre las propuestas del nuevo gobierno, seguramente los dirigentes sindicales peronistas se alinearán con ella. Obviamente, la división sindical actual constituye un serio obstáculo a los intentos de sustitución de la función del partido.

El contrapeso de la tendencia al alineamiento automático con el PJ será, curiosamente, otra tradición del sindicalismo peronista: su inclinación a obtener recursos del Estado, que puede ser favorecida en la medida de la gravitación de sus interlocutores en el nuevo gobierno. Como es sabido, en nombre de la gobernabilidad comúnmente se tiende a justificar las estrategias de la *real politik*, y para dirigentes sindicales particularmente hábiles para transitar los pasillos del Estado no resulta difícil hallar ese tipo de interlocutores, cualquiera que sea el signo político de los gobiernos.

La perspectiva de que los sindicatos asuman un papel de interlocutor social de las políticas estatales se funda en las estrategias seguidas hasta hoy por la CTA. El desarrollo de un sindicalismo autónomo, capaz de coordinar la acción de diversos movimientos sociales, así como de instaurar prácticas internas democráticas y participativas, constituye un factor decisivo en el fortalecimiento de la sociedad civil. La función de interlocutor con el Estado es casi natural para una organización de este tipo, y cumple un papel decisivo en la orientación de las políticas públicas, par-

ticularmente aquéllas destinadas a resolver las necesidades emergentes de la pobreza, la carencia de empleo y los bajos ingresos. Al mismo tiempo, ese sindicalismo desempeña ese papel sin resignar su actividad en la orientación de las movilizaciones sociales, y en la búsqueda de soluciones alternativas a los problemas del desempleo y la pobreza.

En este punto, la crítica situación de numerosas administraciones provinciales, que descargan el mayor peso de los ajustes presupuestarios sobre sus propios funcionarios —vía disminución de las dotaciones de personal, rebajas de sueldos y atrasos en el pago de los mismos—, alimenta la crisis social y coloca a los sindicatos en el doble papel de opositores sociales y políticos. En algunas situaciones se tratará de una oposición al gobierno provincial; en otras, de oposición al gobierno nacional en la medida en que una parte considerable de los recursos provinciales proviene, a través del sistema de coparticipación federal, del gobierno central. El grado en que los conflictos sociales se restrinjan al ámbito provincial, o adquieran repercusión nacional, es difícil de predecir. Es seguro, en cambio, que en cualquiera de las situaciones los sindicatos cumplirán a la vez la función de opositores políticos y sociales de los gobiernos provinciales y de las políticas del gobierno nacional.

Estas diversas orientaciones constituyen un dilema para el sindicalismo contemporáneo en Argentina, en la medida en comparten una raíz común: el carácter esencialmente político que los dirigentes sindicales asignan a su actividad. Interlocutores permanentes con el Estado y con el sistema político, herederos de una tradición de fuerte implantación social, articuladores constantes de alianzas y coaliciones con otros sectores, la política constituye para ellos esencialmente un atajo que les brinda la posibilidad de obtener recursos u orientar la acción del Estado, ya sea para fines corporativos y sectoriales o más amplios.

Sin embargo, a diferencia de otras épocas, afrontan también una situación inédita ejemplificada por las tensiones competitivas en el que fuera casi el paradigma del movimiento sindical: la Unión Obrera Metalúrgica. La demanda de reconocimiento de un nuevo sindicato en su seno constituye un síntoma inequívoco del desplazamiento de la competencia entre centrales dentro de las organizaciones sindicales.

BIBLIOGRAFÍA

Alaluf, Mateo, "Modernización de las empresas y política de empleo", *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina,* Argentina, Universidad Nacional de Quilmes, 1997, pp. 469-491.

CTA, *Boletín de coyuntura,* Buenos Aires, CTA, octubre de 1998.

Esquivel, Valeria, "La flexibilización laboral en tiempos de reestructuración económica. Un estudio sobre las estrategias de flexibilización laboral en firmas grandes del sector industrial", *Estudios del Trabajo,* núm. 14, 1997.

Galín, P. y M. Novick, *La precarización del empleo en Argentina,* Buenos Aires, CEAL/CIAT-OIT/CLACSO, 1990.

Godio, Julio, R. Cortina, S. Rizzi y A. Robles, *La incertidumbre del trabajo,* Buenos Aires, Corregidor, 1998.

James, D., *Resistencia e integración,* Buenos Aires, Sudamericana, 1991.

Jones, Bryn, *The Social Constitution of Labour Market,* en Rosemary Crompton, Duncan Gallie y Kate Purcell (eds.), *Changing Forms of Employment,* Londres, Routledge, 1996.

Lo Vuolo, R. M., "Estabilización, ajuste estructural y política social", en P. Bustos (comp.), *Más allá de la estabilidad,* Buenos Aires, Fundación F. Ebert, 1995.

Novick, M. y M. Gallart (comps.), *Competitividad, redes productivas y competencias laborales,* Buenos Aires, Cinterfor-OIT y Red de Educación y Trabajo, 1998.

OIT, Comisión del Trabajo en Subcontratación, *Informe V (2B). Addendum,* Ginebra, OIT, 1998.

Palomino, Héctor, *Articulaciones entre formalidad e informalidad en la industria de la construcción,* inédito [1998].

——— y Viridiana Díaz Aloy, *Sobre las fronteras jurídicas y sociales del trabajo asalariado en Argentina. Análisis realizado sobre una selección de fallos de la jurisprudencia laboral en Argentina entre 1993 y 1997,* inédito [1998].

Pawlowski de Pose, A., "La ajenidad del riesgo como factor tipificante", *Revista Derecho del Trabajo,* núm. 5, 1998, pp. 1000-1001.

Schwarzer, Jorge, *Implantación de un modelo,* Buenos Aires, A-Z Editora, 1998.

Senén, Santiago y Fabián Bosoer, *El sindicalismo en tiempos de Menem. Los Ministros de Trabajo en la primera presidencia de Menem: sindicalismo y Estado (1989-1995),* Buenos Aires, Corregidor, 1999.

Supiot, Alain, *¿Por qué un derecho del trabajo?,* España, Universidad de Alcalá de Henares, 1993.

Villarreal, Juan, *La exclusión social,* Buenos Aires, Norma, 1997.

Walter, J. y C. Senén, "Modernización tecnológica sistémica, políticas de recursos humanos y relaciones laborales en la telefonía argentina tras la privatización", documento presentado en el II Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Sao Paulo, diciembre de 1996.

EL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS, LAS ORGANIZACIONES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO DE DERECHO EN ARGENTINA

ROBERTO SABA

LA DEMOCRACIA Y LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA: EL CONTEXTO

Es difícil explicar cómo operan las organizaciones de derechos humanos en Argentina sin decir antes, brevemente, cómo es comprendida la democracia en ese país y cómo se construyen las relaciones políticas. La historia democrática argentina está lejos de haber sido pacífica. Desde 1930, año del primer golpe de Estado militar, el país ha padecido destituciones periódicas e ilegales de sus autoridades libremente elegidas, y durante la última dictadura ha sido testigo de la violación sistemática de los derechos humanos. Una pregunta que nos hacemos es si esta violenta historia política está desvinculada de algunos elementos profundamente arraigados en nuestra cultura política. Incluso, algunos autores dirían que esta cultura ha generado y ha sido retroalimentada por instituciones y prácticas que, lejos de disminuir sus rasgos negativos, han creado las condiciones para su desarrollo y fortalecimiento.

Trataré de argumentar aquí que este patrón de la cultura política argentina está asociado con un modelo de democracia pluralista o de *confrontación* —en tanto opuesto a un modelo *deliberativo*— (Sunstein, 1993: 17-39). La pregunta sobre cuál es la idea de "democracia" que está detrás de las instituciones y prácticas que encontramos en un determinado país no es puramente teórica: estos modelos determinan cómo se construyen las relaciones políticas.

El modelo pluralista de democracia es comúnmente identificado como aquel en el que se presupone que las preferencias que luchan por prevalecer en el proceso público de toma de decisiones son consideradas *prepolíticas* (Sunstein, 1993). Eso significa que los participantes se aproximan al proceso con certidumbres bien definidas acerca de cuáles son sus preferencias y asumen el espacio político como uno en el cual todo lo

que se puede hacer es *negociar* intereses, en una especie de mercado donde cada partido tratará de obtener el máximo beneficio posible en cada intercambio. Esta concepción a veces está asociada con lo que se denomina democracia *schumpeteriana* o *mayoritaria* (Lijphart, 1984). Ésta entiende (y genera) las relaciones políticas como confrontaciones, sujetas a un juego de suma cero en el que alguien gana y alguien pierde, dejando poco o ningún espacio para la construcción de consensos a partir de valores, principios o visiones compartidos respecto a la realidad social. Este modelo es usualmente considerado como opuesto al deliberativo de democracia (Sunstein, 1993: 17-39). El elemento más importante de este segundo modelo es el supuesto de que las preferencias que devendrán en políticas públicas son construidas *dentro* del ámbito político. Por lo tanto, a diferencia de lo que sucede en las democracias pluralistas, en este caso las preferencias son *políticas* antes que *prepolíticas*.

El foro democrático —y sus instituciones— es el ámbito donde *se forman* las preferencias. Por supuesto, quienes participan en el proceso se acercan a este foro con intuiciones acerca de lo que consideran será la mejor decisión que habrá de tomarse, pero éste es sólo un supuesto en un proceso de toma de decisiones en el que las preferencias son construidas colectivamente. Es claro que esta visión de la democracia está bastante lejos de una que la asocia con el mercado. La democracia deliberativa identifica el sistema político con un proceso de no confrontación que tiende a construir consensos. Los conflictos no son vistos como algo irreductible —si bien esto no significa que el fin último de quienes entienden la democracia de esta manera sea que el conflicto desaparezca—. Según este modelo, los juegos de suma cero ceden el sitio a una secuencia de sucesivas compensaciones en las que todos pierden algo con el fin de alcanzar algo en términos colectivos —es decir, nadie es completamente desplazado y excluido del espacio político.

Las democracias pluralistas son de confrontación puesto que presuponen que es imposible el mutuo entendimiento, la construcción de consensos y el establecimiento de bases comunes. La democracia, en este modelo, es el sistema que permite que las preferencias prepolíticas sean *negociadas*, intercambiadas y transadas, en vez de considerarlas como la expresión de los valores que tienen que ser albergados si la gente quiere construir en forma conjunta un proyecto público y nacional. Detrás del modelo de democracia pluralista se halla el concepto *madisoniano* de las facciones que luchan entre sí con el fin último de prevalecer y de, en el proceso, neutralizar el poder que tienen algunas de ellas (*The Federalist Papers,* núm. X). Es como si una mano invisible pudiese acomodar todos los intereses posibles. Desafortunadamente, no existe

ninguna mano invisible que sea capaz de satisfacer este objetivo; las facciones no se neutralizan entre sí, sino que la más fuerte prevalece sobre las más débiles.

Las prácticas políticas argentinas son de confrontación y violentas. La lógica de lo blanco o negro, amigos o enemigos, parece ser la manera correcta de describir cómo es que los argentinos se relacionan entre sí en términos políticos. Los golpes de Estado, las matanzas, los desaparecidos, las dificultades para consolidar las instituciones democráticas, son todos fenómenos que no se explican sin poner en el cuadro esta manera de hacer política.

En contraposición, el modelo de la "democracia deliberativa" es construido a partir de la idea de que la democracia es una manera de tomar las decisiones acerca de la vida pública en forma conjunta. Estas decisiones no pueden ser tomadas mediante la negociación y la exclusión, sino a través de la búsqueda de acuerdos, consensos y valores compartidos. La arena política no es un campo de batalla donde unos terminan ganando mientras otros pierden, sino un foro en el que todos los participantes ponen a debate sus puntos de vista y tratan de encontrar el consenso[1] desde el cual se diseñen políticas ampliamente aceptadas.

En Argentina, la política de confrontación ha bloqueado casi todas las posibilidades de construcción de una democracia deliberativa. La tradición de enfrentamiento ha impregnado casi todo ángulo de la vida política y pública, y las organizaciones de la sociedad civil no son extrañas a esta manera de relacionarse con la vida pública. El modo como luchan entre sí con el fin de proteger o impulsar *sus* agendas, o la percepción que a veces tienen de sí mismas como rivales del gobierno u opuestas a él, forman parte de la misma manera de entender la vida política. En efecto, a veces contribuyen a construir en las mentes de los políticos y los medios de comunicación una imagen incorrecta de lo que ellas son. Muchos políticos consideran que las organizaciones de la sociedad civil están formadas por gente que se considera lo suficientemente *pura* como para involucrarse en la política, y con la capacidad moral para juzgar al gobierno desde una perspectiva de *santos*. Esta dicotomía entre los *buenos muchachos* de las ONG y los *malos muchachos* del gobierno no ayuda a promover una cooperación pública.

Los esquemas institucionales y constitucionales y las prácticas políticas argentinas se han basado en la idea de la democracia de confrontación. Este contexto de normas, instituciones y prácticas, tan impregna-

[1] Empleo los términos de John Rawls (1996), pero con un significado que no es exactamente el que él les da.

do de confrontaciones al concebir la política, ha obstaculizado el desarrollo de una democracia deliberativa estable. Quizás ésta ha sido también la razón para no haber desarrollado una sociedad civil fuerte —entendida como una ciudadanía capaz de comprometerse en una política deliberativa—. Así, parece ser necesario preguntarnos por qué la democracia (o política) de confrontación ha sido tan fuerte que ha bloqueado el paso a la democracia deliberativa. Sucintamente, identificamos algunos obstáculos que han impedido que el pueblo argentino logre el doble propósito de construir un régimen democrático fuerte y una sociedad civil saludable:

a) La ausencia de una tradición histórica de participación ciudadana y de una experiencia real de autogobierno. La tradición política argentina ha estado dominada por caudillos y líderes que fueron *seguidos* acríticamente por la gente (Shumway, 1991), rasgo que algunos activistas han denominado "autoritarismo pasivo".[2]
b) Hay una gran desconfianza mutua entre los actores políticos formalmente más relevantes —los partidos políticos, los militares, la Iglesia, etc.—, y esto se extiende a las relaciones entre los propios ciudadanos (Shumway, 1991).
c) Existen numerosas situaciones en la vida pública cotidiana en las que las acciones colectivas reproducen lo que en la teoría de juegos se llama "dilemas". Esto muestra que, en ciertas circunstancias, actuar racionalmente en términos individuales no siempre implica que se conseguirá el mejor resultado para el interés colectivo (Nino, 1992b).
d) Ciertos diseños institucionales, como el sistema *hiperpresidencial* establecido en la Constitución de 1853 —que en lo fundamental permanece en la reforma constitucional de 1994—, no contribuyen mucho a la construcción de la confianza entre los actores políticos. Además, apuntalan los rasgos negativos de los obstáculos antes mencionados (Nino, 1992a).

Prestar atención a estos obstáculos permitirá comprender cómo es que esta democracia pluralista y de confrontación ha contribuido a la formación de una sociedad civil débil, y ha conducido a que las relaciones entre ésta y el gobierno estén lejos de ser constructivas. Además, la desconfianza mutua es también otro elemento que se halla detrás de este tipo de política. No sólo se refleja en la *gran política*, sino también en las

[2] Le escuché esta frase a Marta Oyhanarte, fundadora y ex presidenta de la Fundación Poder Ciudadano.

decisiones y comportamientos cotidianos de los ciudadanos —p. e., las prácticas de corrupción, la evasión tributaria, el desprecio por la ley.

Teniendo en cuenta este diagnóstico, los cambios en las agendas —y estrategias— que han realizado las organizaciones de derechos humanos y las de participación ciudadana —tema que discutiremos en este artículo— parecen estar en la dirección correcta. Es interesante observar cuánta política de confrontación estuvo detrás del trabajo de las organizaciones de derechos humanos en los primeros momentos de su vida institucional y cuánto ha cambiado en los últimos años. Los cambios experimentados por éstas bajo los gobiernos democráticos, el nacimiento de nuevas instituciones abiertamente comprometidas con la construcción de consensos y el fortalecimiento de las precondiciones para la democracia, el nuevo énfasis en lo que se ha denominado el *interés público*, y el acento en la dimensión constitucional del sistema democrático, parecen ser señales de alejamiento de la política de confrontación hacia un modo algo más deliberativo de comprender la democracia.

En las siguientes secciones intentaré describir la evolución de las organizaciones de derechos humanos y las circunstancias que hicieron surgir el Movimiento de Derechos Humanos (MDH), alcanzar su clímax y, finalmente, apagarse o cambiar su perfil. Explicaré también las razones para la aparición de un nuevo tipo de organizaciones, centradas en la participación ciudadana y la fiscalización al gobierno, que tienen, aparentemente, una visión distinta de los derechos y la democracia. Asimismo, intentaré mostrar cómo es que ambos tipos de organizaciones comparten objetivos y estrategias que beneficiarán profundamente su trabajo. Al describir estos procesos tendré en cuenta el marco conceptual que he establecido en esta sección acerca de las diferentes maneras de comprender la democracia. De hecho, intentaré mostrar cómo es que estas organizaciones se han ido aproximando —y empujando a la propia democracia— hacia el segundo modelo, no sólo a consecuencia de su experiencia negativa en tanto actores de un juego de confrontación, sino también como una consecuencia lógica de los temas en los que han venido trabajando (lo que denominaré "dimensión constitucional").

Las organizaciones de derechos humanos y la ausencia de la dimensión constitucional en la democracia argentina: la demanda de las décadas de 1970 y 1980

Dos dimensiones de las democracias modernas las hacen distintas de los regímenes autoritarios o populistas: el gobierno de la mayoría —como

única vía posible para tomar decisiones políticas colectivas— (Elster, 1993) y el constitucionalismo —como límite a tales decisiones— (Elster, 1993; Ferrajoli, inédito). El gobierno de la mayoría es un aspecto central de una ciudadanía democrática que se autogobierna; sin embargo, las mayorías no pueden tener la última palabra en las democracias modernas porque están impedidas de afectar los derechos individuales —elemento central del constitucionalismo (Nino, 1996b; Elster, 1993)—; tales democracias están siempre limitadas por algún marco constitucional que está por encima de cualquier decisión tomada por la mayoría.[3]

En 1983, Argentina no sólo recuperó sus instituciones democráticas: redescubrió también la dimensión constitucional de la democracia moderna. Enrique Peruzzotti lo señala como el rasgo característico de la nueva era. El MDH, de acuerdo con este autor, fue el principal protagonista de un proceso colectivo de aprendizaje político que empezó en los tiempos de la última dictadura militar. La demanda de este movimiento por el respeto a los derechos humanos llevó implícito el redescubrimiento de la dimensión constitucional del régimen democrático. El reclamo fue tan intenso que las políticas de protección de los derechos humanos devinieron en parte central de la agenda del nuevo gobierno democrático.[4]

La conciencia pública acerca de la importancia de los derechos humanos fue tal que se volvió crucial para superar las acusaciones provenientes de la derecha. Ésta hizo un enorme esfuerzo por identificar el discurso de los derechos humanos con las ideologías *izquierdistas* y las estrategias *subversivas*. Esta identificación, que todavía circula en nuestra sociedad, se arraiga, aparentemente, en dos aspectos de nuestra cultura política e historia reciente. De un lado, una vez más, el poco respeto que tienen los argentinos por la dimensión constitucional de la democracia los hace desconfiar de estos derechos —considerados como una limitación a la voluntad de la mayoría y un obstáculo para su autodeterminación—. Para mucha gente el incremento del crimen está asociado al *obstáculo* de tener que proteger los derechos humanos y las leyes constitucionales del debido proceso. Especialmente durante los tiempos populistas de nuestra historia, se asumió que la "voluntad del pueblo" era la máxima autoridad, siendo la Constitución, nuevamente, un obstáculo para el logro de sus metas. Por otro lado, la demanda por los derechos humanos estuvo frecuentemente asociada con la aparición de los *desaparecidos* bajo la dictadura militar. Por tanto, estando los desaparecidos usual y erróneamente conectados de manera automática con los

[3] Sobre diferentes aproximaciones a esta limitación, véase Ackerman (1991), Dworkin (1977) y Ely (1980).

[4] Véase el artículo de Enrique Peruzzotti en este mismo volumen.

grupos subversivos que enfrentaron primero al gobierno democrático y, más tarde, al régimen militar, la causa de los derechos humanos tuvo siempre que sufrir el estigma de ser sospechosa de apoyar a la subversión. Ha tomado años demostrar que la protección de los derechos humanos es algo independiente de las ideas políticas de aquellos cuyos derechos demandan protección.

El MDH nació en Argentina como reacción ante las masivas y sistemáticas violaciones de derechos humanos perpetradas en la década de 1970, especialmente durante el gobierno militar que tomó el poder en 1976 (Mignone, 1996: 207). La Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) fue fundada en 1975, poco antes del golpe de Estado. El 24 de febrero de 1976 fue creado el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH). En 1977, la organización Servicio, Paz y Justicia (Serpaj) se unió al grupo, y a su líder, Adolfo Pérez Esquivel, se le otorgó el premio Nobel de la Paz. Entre 1978 y 1979 se creó el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Éste hizo una gran contribución en términos de la recolección y organización de información y documentación relacionada con las violaciones contra los derechos humanos cometidas por los funcionarios del gobierno. Asimismo, presentó los casos ante los tribunales, investigó, difundió información y construyó alianzas nacionales e internacionales (Mignone, 1996: 209).[5]

Después del fracaso del gobierno civil en el enjuiciamiento y condena a todos los responsables de las violaciones de derechos humanos durante la dictadura, el paso del tiempo y el debilitamiento de la presión internacional para llevar a esta gente ante los tribunales —además del traslado de la ayuda financiera internacional hacia Europa del Este y Sudáfrica—, condujeron al debilitamiento del MDH y de aquellas organizaciones comprometidas con el tema. Habían logrado su máximo impacto entre 1981 y 1983, experimentando desde entonces una declinación. Emilio Mignone, fundador y presidente del CELS —recientemente fallecido—, explicó que lo sucedido era natural puesto que cesaron las violaciones masivas de los derechos humanos, y debido a que el renacimiento del régimen democrático abrió la posibilidad de coexistir y expresar libremente las ideas de todos, condujo a que los ciudadanos estuvieran más preocupados por los problemas cotidianos —inflación, recesión, pobreza y desempleo.

La nueva era democrática trajo un gran desafío para el MDH en relación con la necesidad de hallar nuevas maneras de realizar su trabajo y

[5] Acerca de los antecedentes y el desarrollo del MDH, así como sobre otras organizaciones vinculadas al tema de los derechos humanos, véase el artículo de Enrique Peruzzotti en este mismo volumen. [N. del E.]

mantener su legitimidad en un contexto en el que el gobierno ya no era una dictadura sino uno elegido por el pueblo. Las dificultades para superar este desafío están conectadas con diversos factores, como la necesidad de dejar atrás una suerte de autoaislamiento (Mignone, 1996: 220) y la reticencia a incorporar en su trabajo a quienes siendo jóvenes, o no habiendo sido víctimas ni familiares de víctimas, ofrecían su ayuda. Es decir, se trataba de sobrevivir a los cambios en el contexto político y continuar el trabajo de sus fundadores (Abregú, 1999).

La demanda por la transparencia, la fiscalización y la participación. La ausencia de la dimensión del "Estado de derecho" en la democracia argentina: la década de 1990

En una línea diferente, pero no completamente aislada de los desarrollos descritos, apareció en escena un nuevo tipo de organizaciones. Pocos años después del renacimiento de la democracia, los argentinos se sentían frustrados con el desempeño de las instituciones, y esto debido a dos razones: *1)* la profunda crisis económica que el país atravesaba cuando los militares dejaron el gobierno en 1983 no fue resuelta por las nuevas autoridades democráticas, y *2)* tampoco fue satisfecha otra expectativa: la demanda por el Estado de derecho. Considero que ésta es la razón de la creación de un nuevo tipo de organizaciones cuyo trabajo ha sido a veces vinculado con el de las organizaciones más tradicionales de derechos humanos, si bien se concentran en lo que algunos autores han denominado "nuevos derechos".[6] Otras veces su trabajo también ha sido visto como algo muy distinto al realizado por las organizaciones de derechos humanos —tanto por sus objetivos como por sus estrategias y métodos.[7]

Antes de concentrarnos en la propia demanda por el Estado de derecho, considero útil precisar sus rasgos básicos. Dicho en breve, la demanda por el Estado de derecho abarca por lo menos tres dimensiones diferentes.[8]

[6] Véase el artículo de Enrique Peruzzotti en este mismo volumen.

[7] En ese sentido, Martín Abregú, al describir los desafíos que tiene por delante el MDH, recalca la necesidad de identificar un *espacio* que le pertenezca exclusivamente, es decir, la necesidad de construir la identidad del movimiento y de diferenciar su trabajo del de las otras organizaciones (Abregú, 1999). No estoy seguro de que esta distinción sea adecuada por las razones que expondré más adelante.

[8] Las dos primeras tienen el mayor consenso, la tercera, más sustancial, a veces es entendida como algo diferente de lo que es el Estado de derecho. Véase, por ejemplo, Fallon (1999) y Dworkin (1997).

Igualdad ante la ley

Esta dimensión implica el principio que señala que la ley debe ser aplicada a todos por igual: ninguna persona estará por encima de ella. Este elemento del Estado de derecho incluye la demanda por la certidumbre, la predictibilidad y la transparencia. Se opone al establecimiento de privilegios, a la discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones y al abuso de poder.[9] Si bien esta dimensión aparece como muy *formal* y no preocupada por valores sustantivos, en realidad es la expresión de la demanda por la igualdad y el control del uso del poder del gobierno. Sin embargo, es verdad que el contenido de la ley no es relevante para esta dimensión. Esta visión del Estado de derecho corresponde al significado más restringido de lo que debe ser una democracia constitucional. Esta dimensión, tomada por sí sola, podría implicar que inclusive algunos gobiernos no democráticos puedan ser compatibles con la idea del Estado de derecho. El origen (democrático o no democrático) de las leyes, o el reconocimiento y afirmación de los derechos humanos y civiles, no forman parte de las ideas de predictibilidad y uniformidad en la aplicación de las normas legales (Nino, 1996b: capítulo I).

Poder Judicial independiente

En un contexto de igualdad ante la ley, de predictibilidad y de certidumbre, debe existir algún tipo de garante institucional que haga cumplir la ley. La mayoría de nuestras democracias constitucionales se han apoyado en un Poder Judicial independiente, entendido como el brazo del gobierno que aplica la ley cuando alguien no cumple sus preceptos. Sin embargo, si aceptamos que el papel fundamental del Poder Judicial es la protección de los derechos, entonces esto podría encontrarse en una seria tensión con el objetivo de establecer la predictibilidad y la certidumbre en relación con el cumplimiento de la normatividad de la administración. De hecho, el papel del Poder Judicial no es hacer que se respete cualquier tipo de ley, sino sólo aquellas que no se contradicen con los derechos constitucionales. Así, podría suceder que las regulaciones que son consideradas como muy importantes para la estabilidad económica y las inversiones no sean plenamente respetuosas de tales dere-

[9] En el mismo sentido, este elemento ha sido enfatizado por el Banco Mundial y la AID. Asimismo, se ha enfatizado la importancia del Estado de derecho como una precondición del desarrollo (Banco Mundial, 1997: 99-100). Al respecto, véase también en este volumen el artículo de Rabotnikof, Riggirozzi y Tussie.

chos. En estos casos, el Poder Judicial, al proteger los derechos constitucionales, decidiría en un sentido que implique incertidumbre para los inversionistas.

El origen democrático de la ley y la búsqueda de la justicia

Al estar de acuerdo sobre la importancia del Estado de derecho para el desarrollo de la sociedad, todavía no estamos diciendo nada sobre lo que la ley es. En una democracia constitucional, la ley no es cualquier norma emitida por la autoridad (usualmente representando a la mayoría). Se presupone la validez de la ley emitida por los gobiernos democráticos debido a su origen democrático (Nino, 1985a). Se considera que la democracia es moralmente superior a otras formas de gobierno porque las decisiones son tomadas a través de un proceso deliberativo que requiere plena información, riqueza de argumentos y razones, y una diversidad de puntos de vista provenientes de quienes finalmente serán los afectados por la decisión (Nino, 1996b). La demanda por el Estado de derecho implica algo más que el cumplimento de un conjunto de reglas; se trata de reglas que son emitidas por un gobierno democrático dentro de los límites establecidos por la Constitución. Es difícil imaginar a alguien que defienda el Estado de derecho y la tortura al mismo tiempo, inclusive si la norma que establece la situación en la que la tortura es permitida es clara, predecible y acatada por los ciudadanos y funcionarios.

Durante muchos años, desde 1930 (la fecha del primer golpe militar), y en forma más dramática entre 1976 y 1983, Argentina ha encarado una situación de extrema falta de ley, una en la que estas tres dimensiones del Estado de derecho fueron ampliamente ignoradas. En 1983, el retorno a la democracia trajo consigo la demanda de la gente por el Estado de derecho en todas estas dimensiones. La aspiración fue que la ley fuese el resultado de un proceso democrático, con la plena participación de una ciudadanía autogobernada.

Las intervenciones del candidato presidencial Raúl Alfonsín en 1983 llevaron al discurso político la jerga sobre derechos civiles, la libertad y los ideales republicanos. Este hecho sin precedentes en nuestra historia tuvo el valor simbólico de confirmar que la ley estaba definiendo nuevamente los límites de lo que el gobierno —ahora uno democrático— podía hacer y lo que no.

Con este proyecto en mente, el nuevo gobierno decidió llevar ante los tribunales a las juntas militares y a quienes hubiesen estado involucrados en crímenes cometidos mientras estaban en el gobierno entre 1976

y 1983. Esta decisión fue justificada a partir de la idea de que el Estado de derecho podía ser construido sobre bases sólidas sólo si los responsables de quebrar la ley durante la guerra sucia eran procesados y condenados (Nino, 1996a). Así, el gobierno argentino decidió invertir gran parte de su capital moral y político[10] en procesar a quienes perpetraron las masivas y sistemáticas violaciones contra los derechos humanos durante la dictadura militar. De este modo, los juicios fueron para muchos la señal más fuerte de la decisión tomada por la sociedad argentina en relación con la construcción de un nuevo Estado de derecho, empezando por declarar penalmente responsables a quienes violaron los derechos humanos —fuesen del gobierno o la guerrilla— durante la guerra sucia (Nino, 1996a: 146).[11]

Esta doble motivación de los juicios nos permite ver cómo la demanda por el Estado de derecho conlleva una demanda por el respeto a los derechos humanos; no obstante, la primera presupone una demanda más amplia por la transparencia y la fiscalización —algo que el movimiento por los derechos humanos, probablemente debido a su énfasis principal en la retribución, dejó de lado o dio por supuesta—. A pesar de esto, parece haber una fuerte correspondencia entre la demanda (más restringida) por los derechos humanos y la demanda (más amplia) por el Estado de derecho. Esta correspondencia explica la continuidad que parece existir entre el trabajo que se inició con el MDH, y el que fue seguido y complementado por el trabajo de las organizaciones que impulsaron el restablecimiento del Estado de derecho —usualmente llamadas "organizaciones ciudadanas".

Sin embargo, después de este aparente auspicioso comienzo y fuerte compromiso con el establecimiento del Estado de derecho, se presentaron diferentes sucesos durante los últimos 16 años que conspiraron contra este proyecto, socavándolo y conduciéndolo a su relativo fracaso en la década de 1990. Me concentraré en cuatro situaciones específicas que considero importantes para dar cuenta del proceso de deterioro del proyecto de instauración del Estado de derecho.

Los perdones

Pocos meses después de que empezara el proceso contra los involucrados en violaciones de los derechos humanos, ante la amenaza de los milita-

[10] Tomo prestada la idea de "capital moral" de Bruce Ackerman (1992).

[11] Sin embargo, algunos autores han cuestionado esta estrategia argumentando que la base de la nueva democracia liberal requería tal cantidad de capital moral y político

res, el gobierno empezó a buscar cambios en su política de derechos humanos para dar cabida a los intereses de todos los actores. El gobierno de Alfonsín se vio presionado desde la izquierda —las organizaciones de derechos humanos demandaban la aplicación de la ley sin excepción— y desde la derecha —los militares no querían ser juzgados— (Nino, 1985b).[12] A consecuencia de las presiones provenientes de la derecha, el gobierno finalmente decidió disminuir el blanco de los juicios. Emitió dos normas legales, conocidas como el *Acta de la obediencia debida* y el *Acta del punto final*, que responsabilizaban sólo a los miembros de las tres primeras juntas de algunos de los casi 10 000 casos de violaciones de derechos humanos investigados y reportados por la Comisión Nacional para los desaparecidos (Conadep). En 1990, poco después de asumir la presidencia, Menem otorgó el perdón a los miembros de las juntas que habían sido condenados. Todo este proceso creó en la gente la sensación de que nada había cambiado, con el consiguiente alto costo en términos de confianza en la ley y las instituciones.[13]

Las reformas económicas durante el gobierno de Menem

Menem logró realizar durante los primeros años de su gobierno lo que podría considerarse la más profunda transformación del Estado argentino jamás antes hecha. Sin embargo, el proceso estuvo lejos de ser respetuoso del Estado de derecho o de la independencia del Poder Judicial. Inmediatamente después de que Menem asumió el gobierno, el Congreso delegó en el presidente un considerable poder con el fin de que instaurara un conjunto de profundas reformas administrativas —consideradas cruciales para enfrentar la crisis que afectaba al país (Saba y Manzzetti, 1997)—. Además de esto, y temiendo que la Corte Suprema bloqueara las reformas económicas, Menem elevó el número de miembros de la Corte de cinco a nueve. Con la ayuda de la mayoría del partido peronista en el Senado, y tomando ventaja de un par de renuncias de jueces, Menem nombró cinco nuevos miembros de la Corte Suprema en un proceso que está lejos de ser transparente, logrando una Corte Suprema tendenciosa. El fiscal general, tradicionalmente nombrado y relevado por el Sena-

que invertirlo en los juicios, antes que en la construcción de la constitucionalidad e institucionalidad fue un error, véase Ackerman (1992).

[12] La demanda por la aplicación estricta del Estado de derecho fue señalada como una meta que debía ser perseguida por la comunidad internacional si los gobiernos nacionales eran débiles para hacerla realidad (Orentlicher, 1991).

[13] La credibilidad del Poder Judicial pasó de 90% (1992) a una tasa de desconfianza del 90% después de darse los perdones (Peralta *et al.*, 1991).

do, fue destituido por un decreto presidencial, y fue nombrado uno nuevo por el presidente. Otras instituciones de control, responsables de monitorear al Ejecutivo, fueron desmanteladas o "tomadas". La pasividad del Congreso y el papel "activo" de la Corte Suprema contribuyeron a este acelerado proceso de concentración de un poder sin control en manos del presidente.

El problema de la corrupción generalizada

Adicionalmente, la percepción de "hipercorrupción" en el gobierno contribuyó al debilitamiento del Estado de derecho.[14] Los casos de corrupción llevaron a que mucha gente sospechara que funcionarios de alto rango obtenían provecho de sus puestos de poder para hacer negocios que involucraban ingentes cantidades de dinero. Estos casos incriminaban a personal del Ejecutivo, el Congreso y el Poder Judicial; una vez más, había privilegiados que se hallaban por encima de la ley, y los ciudadanos no tenían el poder para hacer algo al respecto.

Crimen y seguridad

Por último, el aumento del crimen y la inseguridad, que crearon una sensación de *desamparo*, condujeron a una demanda pública por políticas de *mano dura*, es decir, por la aplicación de la ley a los criminales, asumiendo que el respeto de los derechos constitucionales de los sospechosos o acusados era un obstáculo en la lucha contra el crimen. Adicionalmente, en Argentina este tipo de políticas no van acompañadas de una gran tradición de respeto a los derechos constitucionales, lo que lleva a que la demanda por una mal entendida "tolerancia cero" sea una manera peligrosa de tratar el problema, convirtiéndose también en una amenaza para el Estado de derecho. Sorprende ver a ciudadanos que subestiman el valor del Estado de derecho cuando admiten abiertamente que se inclinan a renunciar a los derechos y garantías constitucionales si eso contribuye a reducir el crimen. Desafortunadamente, este tipo de pensamiento autoritario se refleja en el discurso de algunos políticos que han logrado un apoyo público creciente.[15]

[14] Encuesta periódica Gallup-Argentina. La afirmación se basa en los datos levantados entre 1983 y 1998.

[15] Una información relevante en este sentido es que ex policías y miembros de las fuerzas armadas han dejado sus instituciones para incursionar en la política, llegando a ser alcaldes, gobernadores y asesores de gobernadores sobre el tema de la prevención del crimen.

En medio de este contexto aparecieron nuevas organizaciones o se hicieron más visibles. Éstas se concentraron en problemas como la ineficacia de los tribunales para resolver los problemas legales de los ciudadanos, la corrupción en el gobierno como una nueva forma de abuso de poder y la necesidad de desarrollar una cultura cívica como el único camino para controlar a los funcionarios y lograr que las instituciones democráticas funcionen (como la policía, el Poder Judicial, las aduanas, las agencias de regulación, el Congreso, etc.); estaba implícita la demanda por el Estado de derecho. La novedad del enfoque de las organizaciones de "participación ciudadana" —Fundación Poder Ciudadano y Conciencia entre las más prestigiosas— fue el descubrimiento de un nuevo actor: el ciudadano. Estas organizaciones, basadas en ideales similares a los del *nuevo republicanismo* americano (Sunstein, 1998; Michelman, 1998), se construyeron ante el fracaso del proyecto que hace funcionar el sistema a partir del supuesto de que el voto es el elemento mágico de la democracia. La autoridad democrática, tan sólo por ser elegida por el pueblo, no está en condiciones de resolver todos los problemas sociales. En este contexto, estas organizaciones dirigieron su atención hacia la necesidad de una participación activa de los ciudadanos. Sin embargo, el éxito de esta nueva empresa enfrentó su primer obstáculo: los ciudadanos no eran conscientes de su papel en una democracia. Después de años de represión, los ciudadanos se olvidaron o nunca aprendieron lo que debían hacer con el fin de estar públicamente comprometidos y activos en términos políticos. Además, el sistema legal, incluyendo el arbitraje judicial, no estaba diseñado para facilitar la participación de los ciudadanos.

El primer paso en la estrategia de estas organizaciones fue concentrarse en la *educación cívica*, en una versión restringida de ella (enseñar civismo), y en una amplia (enseñar las habilidades para ser un ciudadano activo). Estas organizaciones, conscientes de las dificultades que enfrentaban para trasmitir su mensaje sin ser acusadas de parciales o políticamente sesgadas —especialmente porque los temas que levantaron (corrupción, ineficacia gubernamental, etc.) podían ser considerados como antigubernamentales—, tomaron decisiones funcionales para sus objetivos. Unas buscaron diferenciarse de las organizaciones del MDH (identificadas también como "parciales" por las razones antes mencionadas). Además, hicieron un esfuerzo explícito para no ser vinculadas con ningún partido político o ideología política —algo que algunos críticos consideraron como uno de sus escollos—. Sus comités directivos tenían que ser lo más pluralistas posible, contando con un equilibrio en su composición en términos de género, antecedentes ideológicos, afiliaciones

partidarias e, incluso, actividades profesionales, con el fin de evitar una aproximación sesgada a los temas. Si bien el respeto a los derechos humanos es un supuesto de estas organizaciones, ellas prefirieron no tratar el tema explícitamente o, por lo menos, no emplearon la misma jerga que el MDH. Puesto que los juicios eran tan manipulados en términos políticos, y dividían tanto a la sociedad argentina, éste fue otro tema que no estuvo en el centro de las agendas de estas organizaciones. El objetivo era buscar el pluralismo y la construcción de consensos, así como contribuir a la construcción de instituciones democráticas básicas y a resolver problemas como los de la corrupción o la ausencia de un Poder Judicial independiente. Las violaciones de los derechos humanos habían dividido a la sociedad, y la construcción de consensos requería inclusive de la participación de quienes habían apoyado —pero no intervenido— al gobierno militar. Si bien afirmamos que hoy en día nadie en estas organizaciones estaría a favor de la violación de los derechos humanos, podemos decir también que la demanda por el procesamiento y sanción a quienes estuvieron involucrados en estas violaciones, especialmente durante la dictadura militar, fue y es algo que pondría en desacuerdo a algunos de sus miembros y generaría divisiones dentro de las organizaciones.

El objetivo central de estas organizaciones fue promover la participación ciudadana y la responsabilidad cívica (sin preocuparse por el tipo de ideales que motivan todo ello). Dada su estrategia, se diferenciaron del *enfoque de la denuncia* del MDH, concentrando su agenda en los problemas de política y construcción institucional, lo cual requería de consenso y bases comunes. Este énfasis en el pluralismo, bases comunes y construcción de consensos, más su reticencia a involucrarse en temas que creaban división (como las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura), convirtió a estas organizaciones en el blanco de acusaciones provenientes de activistas pro derechos humanos de línea dura. Adicionalmente, la perspectiva usual que el MDH tenía del gobierno, como el "enemigo" contra el cual luchaban (primero por la represión y después por respaldar la impunidad), se enfrentó a la estrategia de estas organizaciones que veían al gobierno a veces como un aliado, y otras como el centro de sus esfuerzos para lograr que funcione adecuadamente. Estas organizaciones han tratado, no siempre con éxito, de distinguirse de la imagen usual que los políticos o funcionarios de gobierno tienen de las ONG —*i. e.*, que están en contra del gobierno o inclusive compitiendo con él por el poder, sin tener un mandato electoral—. Todas estas actitudes no siempre fueron aceptadas en la política de confrontación argentina.

La Ley de Interés Público como un nuevo desarrollo de las demandas por los derechos humanos y el Estado de derecho

Ambos modelos —el del MDH y el de "elevar la conciencia cívica"— parecieron estar cuestionados y debilitados a finales de la década de 1990. Por un lado, la estrategia de la *denuncia* del primero parecía estar muy atada al pasado y era difícil de sostener en un gobierno democrático. En este sentido, Mignone señaló en 1996 que "sin democracia no hay un pleno respeto por los derechos humanos", y que por esta razón era indispensable trabajar por su consolidación (Mignone, 1996: 221). Añade que las organizaciones de derechos humanos, si bien no debían abandonar su trabajo de *denuncia*, tampoco debían circunscribir su quehacer a esta tarea (1996: 222). Mignone enfatiza que las organizaciones de derechos humanos deben ofrecer alternativas viables, mantenerse independientes de proveer cualquier tipo de apoyo político a los gobiernos, buscando, sin embargo, ofrecer un "apoyo crítico", además de fortalecer la participación ciudadana en todas las esferas gubernamentales y no gubernamentales (1996) —es interesante ver cómo su vocabulario se acerca al del modelo de democracia "deliberativa"—. En el mismo sentido, Abregú nos previene de la necesidad de preservar el espacio de la *denuncia*, al tiempo que las organizaciones de derechos humanos consolidan su papel como actores legítimos en el juego democrático (Abregú, 1999). Es importante ver también cómo redefine Mignone las metas de las organizaciones de derechos humanos —en un sentido similar al de las organizaciones ciudadanas—; incorpora temas como la independencia del Poder Judicial, la corrupción, el crimen urbano y la seguridad, la educación y los derechos sociales como parte de la agenda de las organizaciones de derechos humanos (Mignone, 1996: 222-223) —una agenda muy similar a la de las organizaciones cívicas.

Por supuesto, existen algunas cuestiones que pueden estar —y están todavía— vinculadas a la estrategia original de la *denuncia*. La búsqueda de la verdad sobre lo que les sucedió a las víctimas de la represión militar, o las denuncias de abuso de poder en contra de la policía u otras instituciones represivas dentro de un sistema democrático, son hoy en día las *islas* del trabajo de *denuncia* que sobreviven. Sin embargo, Abregú insiste en que, dado el contexto político e histórico en el que nacieron las organizaciones de derechos humanos, su principal papel fue proveer la defensa a las víctimas de las atrocidades perpetradas por el gobierno. Hoy en día —añade—, en este contexto de democracias incompletas, su objetivo es concentrarse en las violaciones de derechos humanos cometi-

das por los gobiernos democráticos y constitucionales, si bien este elemento no es suficiente para legitimar su trabajo (Abregú, 1999). Por supuesto, una manera de leer esta situación consiste en conectar el hecho de que la mayoría de las agencias internacionales giraron su atención a otros lugares del mundo, con el consiguiente debilitamiento de las organizaciones de derechos humanos. Sin embargo, no estoy seguro de que ésta sea la explicación principal. El debilitamiento también se vincula con que hoy es difícil sostener la demanda inicial por los derechos humanos dentro de un régimen democrático, como ya hemos destacado. Hoy lo único que queda de la vieja estrategia de la *denuncia* se relaciona con la demanda de castigo como retribución, o la búsqueda de la verdad, lo que parece estar más conectado con las víctimas o sus familiares antes que con la sociedad como un todo. En este contexto, algunas organizaciones de derechos humanos han tomado la decisión de cambiar sus metas, estrategias e, inclusive, la manera como se relacionan con el gobierno. En este sentido, CELS es seguramente el caso paradigmático (Mignone, *s. d.*).

Por ejemplo, se logró instaurar con éxito nuevos proyectos dirigidos al cumplimiento en el país de los tratados internacionales. Estos compromisos internacionales firmados por el gobierno, si bien son de cumplimiento obligatorio, con frecuencia no son tomados en cuenta por los jueces, los abogados y los ciudadanos. Hoy en día, la tarea autoimpuesta por estas organizaciones es la activación de todos los recursos políticos y legales que puedan ser empleados para limitar el poder del gobierno, o para forzarlo a actuar de acuerdo con sus compromisos internacionales. La presentación de denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o llevar los casos ante la Corte Interamericana —esto unido al trabajo para que los tribunales locales incorporen en sus decisiones las normas internacionales— implican un cambio de métodos, estrategias y la esencia del activismo por los derechos humanos.

Por otro lado, las organizaciones que se dedican a los temas de "educación ciudadana" empezaron a *endurecer* sus agendas y estrategias. La anterior "propaganda democrática" fue considerada como muy *suave*, y sus miembros, personal, afiliados y la opinión pública en general empezaron a demandar *algo más*. Este nuevo contexto hizo que estas organizaciones fueran más allá y mostrasen a la gente la importancia de participar en la lucha contra la corrupción, o para lograr que el Poder Judicial fuera más independiente y que sus representantes fueran confiables y estuvieran bajo control.

En este punto de su evolución, ambos tipos de organizaciones se involucraron con éxito durante los últimos cuatro años en proyectos que promueven y protegen el *interés público*. La herramienta principal para

lograr este objetivo es lo que se ha denominado "ley de interés público" o "acciones de interés público" —consistentes en el empleo de la ley para proteger el interés público—. Si bien se requiere precisar la definición de lo que es el "interés público", éste puede ser descrito como la esfera de intereses que se hallan más allá de los intereses o derechos individuales —incluyendo aspectos como la vida que disfrutamos colectivamente—. Así, el interés público se refiere a los intereses de grupos tomados como colectivos, incluyendo al régimen democrático y a las propias instituciones como parte de los intereses colectivos que merecen protección. Por tanto, el interés público está conectado con el derecho de la comunidad a vivir en un ambiente limpio y saludable, el derecho de una clase de individuos a no ser discriminados, los derechos de los consumidores, el derecho a un mercado que no esté controlado por prácticas monopólicas, etc. La protección de esta esfera de lo público es necesaria para disfrutar de otros derechos, y la mayor parte del tiempo es fundamental para el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas. Por tanto, la protección del interés público no puede ser dejado sólo en manos del gobierno (usualmente directa o indirectamente responsable de afectarlos), o en manos de ciudadanos que con frecuencia carecen de los incentivos para hacer el esfuerzo de proteger el interés público. Parece requerirse de un tipo de actor diferente para cumplir el papel de "guardianes". Este nuevo papel se encuentra fundamentalmente en manos de los abogados que interceden por el interés público y que realizan su trabajo desde diversas instituciones: clínicas legales en las escuelas de derecho conducidas por profesores y estudiantes de derecho, organizaciones de abogados o ciudadanos dedicadas a promover el interés público, o firmas de abogados que asignan parte de sus recursos materiales y humanos a favor de la defensa del interés público. Si bien el desarrollo de este tercer tipo está muy atrasado en Argentina, las clínicas legales y las organizaciones por los "derechos civiles" han venido haciendo un magnífico trabajo en los últimos años, la mayor parte dirigido o impulsado por organizaciones de derechos humanos recicladas, o por organizaciones de "participación ciudadana".

Permítaseme dar un par de ejemplos de este tipo de trabajo. Los jueces tradicionalmente han interpretado las normas vigentes tan estrechamente como sea posible, lo que ha bloqueado las posibilidades de llevar ante los tribunales muchos casos de derechos humanos, civiles o de consumidores; los casos que involucran la protección del ambiente, las prácticas sistemáticas de discriminación, y otras circunstancias en las que no existe una única persona afectada en sus derechos individuales, sino grupos de personas, o simplemente cuando está en peligro el interés pú-

blico. Luego de la reforma constitucional de 1994 se introdujeron algunos cambios en las leyes vigentes para llevar algunos casos excepcionales ante los tribunales. Se estableció que en las situaciones en las que hay "derechos colectivos" afectados, no son sólo los individuos quienes pueden presentar el caso, sino también las asociaciones que cuentan entre sus objetivos institucionales la defensa de tales derechos colectivos. Esto ha permitido presentar ante los tribunales un número importante de nuevos casos, ampliando así las posibilidades de hacer que la ley dirima. Contando con este marco legal, señalo que existen muchos casos legales en los que no es eficiente —en términos de costos— llevar los casos ante los tribunales, aunque no hacerlo implique que alguien no está cumpliendo la ley —y sin sufrir ninguna consecuencia por ello.[16]

Inicié este documento señalando que había una dimensión constitucional en nuestro régimen democrático, con frecuencia subestimada, y que fue revalorada primero por el MDH, y luego por las organizaciones de ciudadanos. Ahora quiero argumentar que esta dimensión constitucional, que denomino *contramayoritaria*, se superpone con la idea del interés público. La importancia del reconocimiento de esta superposición es que muestra tres cosas: *1)* las organizaciones de derechos humanos son coherentes con sus objetivos originales, si bien han cambiado la manera como enfrentan las mismas cuestiones que solían tratar al comienzo de sus historias; *2)* permite identificar puntos de coincidencia entre el trabajo que hacen y el de las organizaciones de participación cívica, y *3)* es su trabajo sobre el interés público —o sobre la dimensión constitucional o contrademocrática de la democracia— lo que las hace distintas de las orientadas a un sector o de las organizaciones de intereses particulares.

Si bien la distinción entre democracia y constitución, y el reconocimiento de la última como una limitación a la primera, es algo ampliamente admitido por los juristas y algunos científicos políticos, las ONG, las organizaciones internacionales y algunos investigadores no perciben su tra-

[16] Imaginemos que la compañía de teléfono cobra 10% más del precio autorizado (22 centavos) en todas las llamadas públicas al no dar cambio de monedas de 25 centavos. Ningún consumidor se encontrará incentivado a demandar por sólo 3 centavos, aunque el hecho cree la sensación de estar desprotegidos ante una poderosa compañía que provee un servicio monopólico. La reforma constitucional de 1994 —artículo 43— permite la posibilidad de que un nuevo actor, una asociación de consumidores, por ejemplo, lleve el caso ante los tribunales en representación del público. Un ejemplo similar consiste en responsabilizar al gobierno de no abastecer de vacunas cuando es su deber. Si bien un ciudadano no puede invertir tiempo y dinero en esto, una organización puede hacerlo con el fin de que un juez obligue al gobierno a abastecer la vacuna como parte de los compromisos internacionales para la protección y la promoción de los derechos sociales (véase Courtis, 1999).

bajo de la misma manera. Sin embargo, si bien emplean un vocabulario distinto, tienen en mente un marco conceptual similar. Este nuevo vocabulario, que viene dominando el debate y las agendas de las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones de ciudadanos y las de derechos civiles, está atravesado por la idea del *interés público*.

Tanto las organizaciones de derechos humanos de las décadas de 1970 y 1980, como las de "derechos civiles" y las de "ciudadanos" de los decenios de 1980 y 1990, se centraron en la misma dimensión ausente del régimen democrático: su elemento constitucional o contramayoritario. Para que funcione la democracia tienen que existir ciertas precondiciones. Éstas no pueden estar sujetas a una discusión "democrática" o a un proceso de toma de decisiones. Se hallan fuera de la arena democrática y no son negociables. Esta esfera protegida ante la dimensión democrática de un régimen democrático debe ser promovida y protegida no sólo contra las amenazas antidemocráticas y sectarias, sino también frente a las decisiones democráticas hechas por la mayoría de la gente. Lo que convierte a este tipo de organizaciones en "públicas" no es su amplia afiliación o el que su trabajo sea realizado por voluntarios,[17] sino que trabajan por el interés público, en lo que puede llamarse las precondiciones del sistema democrático o la dimensión constitucional o contramayoritaria de una democracia representativa moderna, lo que las hace idiosincrásicas. Si bien es importante —por muchas razones prácticas— que tengan una conformación amplia y popular, ello sólo le da una legitimidad adicional a su trabajo. El pedido de algunos críticos para que tengan una clientela y, por tanto, representen a un grupo de ciudadanos, puede ser importante en el caso de las organizaciones que aspiran a representar a un sector de la sociedad en la arena prepolítica de una democracia pluralista. Sin embargo, la "lógica de representación" no es válida para las organizaciones que defienden el interés público. En cambio, esto no es lo que les sucede a los grupos especiales de interés que *necesitan* representar a alguien para ser *legítimos*. Martín Abregú se centra correctamente en el tema de la representación de las organizaciones de derechos humanos; sin embargo, parece permanecer parcialmente atrapado en la lógica de la representación. Los grupos de derechos humanos no necesitan del respaldo de clientelas, puesto que el elemento constitucional y contramayoritario no depende de cantidades, sino de principios constitucionales. Señala también que en un inicio el trabajo de los activistas de los derechos humanos y sus organizaciones representaba a las víctimas del terrorismo de Estado, pero hoy en día se pregunta: "¿a quién

[17] Estoy en desacuerdo con Inés González Bomba (véase González, 1995: 66).

representan?" (Abregú, 1999). Después de señalar correctamente que uno no necesita representar a nadie para denunciar que la dignidad humana ha sido violada, dice: "es obvio que nuestra legitimidad depende del hecho de que estamos hablando en nombre de alguien" (Abregú, 1999). Llega a decir que es muy importante vincular el trabajo de estas organizaciones con quienes ellas "representan", y añade que es crucial construir vínculos entre el movimiento de derechos humanos y las nuevas víctimas anónimas (Abregú, 1999). Este elemento de "anonimato" presente en su análisis es el que ubica la idea de la representación de Abregú cerca de la idea de "no representar a alguien en particular" o al concepto de "representar el interés público".

Cuando se trata de las organizaciones de derechos humanos, la cuestión de la representación es crucialmente importante, debido fundamentalmente a sus consecuencias en tanto fuente de legitimidad. Por esta razón, y porque considero que su legitimidad no proviene de quienes ellas representan, sino del tema que trabajan y del peso moral y los antecedentes de la organización, considero necesario hacer algunas distinciones entre las organizaciones cuyas metas pueden ser vistas como similares, pero cuya relación de representación es bastante diferente.

Organizaciones que representan intereses específicos

Usualmente se las asocia con grupos de interés que cabildean ante el Ejecutivo o Legislativo con el fin de lograr beneficios para su sector o "interés" en relación con una decisión que les afecta (p. e., sindicatos, cámaras, asociaciones profesionales y corporaciones, entre otras).[18] Es necesario resaltar que este tipo de participación está estrechamente vinculado a lo que hemos llamado democracia pluralista, donde estas organizaciones son la expresión de diferentes preferencias prepolíticas en la sociedad civil que luchan por obtener tantos beneficios como sea posible del proceso de toma de decisiones a favor de la facción que representan.[19]

[18] Es importante señalar que en Argentina el cabildeo es considerado ilegal según la interpretación dominante, por lo que el abierto desarrollo de esta interacción entre la sociedad civil y el Estado es visto como una actividad "secreta". El Congreso actualmente está analizando proyectos sobre el tema.

[19] Esta visión de la sociedad civil es hoy ampliamente aceptada por los funcionarios de organizaciones financieras internacionales, "expertos" de las ONG, etc. La idea de una sociedad fuertemente "asociacionista", dicho en términos de Tocqueville, aseguraría la existencia de una sociedad civil fuerte y una democracia estable.

Organizaciones centradas en la construcción y consolidación de las instituciones democráticas (el Estado de derecho en un sentido amplio del término)

Este tipo de organizaciones, casi completamente desconocidas en la década de 1980, cobraron fuerza en el decenio de 1990 ante las dificultades que los ciudadanos encontraban en el funcionamiento del sistema democrático. Formadas por personas de diversas ideologías y partidos políticos —para dejar en claro que su interés está más allá de intereses políticos o electorales—, estas organizaciones se identificaron también con la defensa y promoción del "interés público" —para distinguirse de las que representan intereses específicos—. Tratan temas como el buen funcionamiento de las instituciones gubernamentales —lo que incluye las reformas del Poder Judicial—, el control de la corrupción, la transparencia en la administración pública, la mayor participación política, el buen funcionamiento de las agencias de control, la educación de los ciudadanos y el tema de ciudadanía. En general, tienden a promover debates públicos sobre los temas mencionados y a educar a los ciudadanos en sus funciones de control y toma de decisiones políticas —restringiéndose en lo que concierne a hacer sugerencias concretas o apoyar proyectos de ley específicos.

Organizaciones que defienden el interés público a partir de un aspecto específico

En esta categoría están clasificadas las organizaciones de la sociedad civil cuyos propósitos incluyen la defensa y promoción de un aspecto particular del interés público, como la protección del ambiente, la lucha contra la discriminación (en general o en relación con las mujeres, inmigrantes u otros grupos en situación de desventaja), o la protección de los derechos humanos ante la violencia ejercida por las instituciones estatales (policía, hospitales psiquiátricos, etc.).[20] Los métodos empleados por este tipo de organizaciones se asemejan a los de las organizaciones de cabildeo: promueven cambios específicos en la legislación y fiscalizan la actividad del Estado, aun cuando mantienen distancia entre el gobierno y los partidos políticos —al igual que las organizaciones del segundo tipo.

Por cierto, ninguna organización puede ser clasificada estrictamente bajo un solo rubro. Además, existen diferencias en términos de cómo

[20] Véase también el artículo de Enrique Peruzzotti en este mismo volumen. [N. del E.]

perciben su propio trabajo. Algunas que representan intereses particulares pueden argüir que, en efecto, a través de la búsqueda de su propio interés están promoviendo el interés publico del pluralismo o el libre mercado. Las organizaciones de derechos humanos pueden decir que son más antiguas y defensoras más legítimas del interés público, mientras que aquellas que defienden las prácticas democráticas pueden señalar que se hallan en un nivel más moderno que las otras. La anterior clasificación es útil para detectar mutaciones en los perfiles de cada tipo de organización. En efecto, entre las que promueven la cultura democrática —categoría *b)*— y que pusieron énfasis en las décadas de 1980 y 1990 en la "educación de la ciudadanía" y la creación de una conciencia republicana o cívica, existen las que han incorporado proyectos *duros* que buscan encontrar y promover mecanismos de participación ciudadana para controlar al gobierno. Más aún, han incorporado métodos y estrategias similares a los de las organizaciones que defienden aspectos específicos del interés público (especialmente aquellas que defienden los derechos humanos en términos de la protección frente a la violencia estatal), litigando ante los tribunales o impulsando enmiendas legislativas. A su vez, la necesidad de un fuerte control al gobierno, para impedir las violaciones masivas de los derechos humanos, ha desaparecido o se ha restringido; es decir, las organizaciones de derechos humanos experimentan cambios en sus agendas y métodos, lo que las pone más cerca de las que trabajan en la promoción de una cultura democrática, la educación de la ciudadanía y la construcción de consensos en relación con las políticas públicas.

Más aún, puesto que ambos tipos de organizaciones reconocen que es útil coordinar sus esfuerzos, han empezado a formar alianzas que mejoran significativamente su trabajo. En este sentido, las organizaciones que buscan construir o impulsar instrumentos institucionales democráticos para luchar por el interés público, descubrieron el enorme impacto que logran si coordinan sus esfuerzos con organizaciones que están tras metas más específicas (como en el caso de la promoción de los derechos de las mujeres o la protección del ambiente). De manera similar, las organizaciones que abogan por aspectos específicos del interés público —como la protección de los minusválidos en contra de la discriminación— se benefician del trabajo en común con las organizaciones dedicadas a la promoción de la democracia, incorporando un *know-how* que, muchas veces, es más rico y más efectivo.[21]

[21] Un ejemplo de esto son las alianzas entre Poder Ciudadano y las organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres, los minusválidos, los consumidores y el ambiente, en relación con el uso del *amparo colectivo* introducido en la enmienda consti-

Finalmente, es importante enfatizar cómo este mapa de un sector fundamental de las organizaciones de derechos de la sociedad civil argentina también es útil para sus propios miembros, para los gobiernos que tratan con ellas, y para las agencias internacionales y fundaciones que financian sus actividades. Es imposible evitar tomar alguna decisión en relación con el modelo de democracia que consideramos debe ser apoyado (pluralista o deliberativo), con el fin de decidir *dónde* debemos *invertir* si queremos alcanzar la meta de fortalecer la sociedad civil y sus actividades. Algo similar debe suceder cuando las agendas son establecidas por las propias ONG. Contribuir al fortalecimiento de las organizaciones no implica necesariamente que la sociedad civil o la democracia estén siendo fortalecidas. La existencia de organizaciones más eficientes y poderosas no significa necesariamente que se tenga una sociedad civil vigorosa. La multiplicación de organismos que se dedican a la promoción y la defensa de intereses especiales no implica forzosamente contar con una sociedad integrada que esté en condición de construir el diálogo y el consenso. El avivamiento del proceso de desarrollo de esos grupos que defienden sus intereses específicos podría conducirnos a una democracia pluralista que no contribuya al fortalecimiento de la democracia entendida como un proceso de toma de decisiones que aspira a ser inclusivo e integrador.

Las organizaciones internacionales de crédito y los gobiernos a veces no parecen tener claros sus objetivos y metas porque carecen de una definición del modelo de democracia que buscan inculcar, o de la idea de sociedad civil que quieren impulsar —tanto para guiar sus acciones como para establecer sus agendas—. Este mismo tipo de problemas se presenta en el debate académico. El uso intercambiable de conceptos como "sociedad civil", "tercer sector", "sector independiente", "sector sin fines de lucro", es un signo de la necesidad de abrir un debate sobre este tema. Las mutaciones que han sido resaltadas en los perfiles de las organizaciones, y las alianzas que se han dado entre ellas, son la respuesta a intuiciones que parecen estar fundadas, a veces, en una visión similar del sistema político, mientras que otras parecen ser el resultado de incomprensiones o intereses secundarios. Estos tipos de situaciones determinan las relaciones que se construyen entre gobiernos y organizaciones, o entre organizaciones y entidades financieras internacionales. El establecimiento de las agendas de las ONG, la *facilidad* con la que llegan a ser *dependientes* del gobierno, y la crisis interna en relación con su propia

tucional de 1994 y desconocido por muchas organizaciones que trabajan en temas de interés público.

identidad institucional, pueden ser explicadas a través de los lentes de estos problemas y dinámicas.

Finalmente, respecto de la relación entre las ONG y el gobierno, debemos decir que los políticos han incorporado en su discurso la idea de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Sin embargo, generalmente no saben cómo hacerlo efectivo. Desde que suelen tratar con una noción pluralista de la democracia, sólo ven a las organizaciones de la sociedad civil como *representando* al público, o a diferentes sectores de él, algo que la mayoría de las veces es errado, especialmente en los casos de las organizaciones que luchan por el interés público. Como consecuencia de este malentendido, y en un esfuerzo por incluir a la sociedad civil en las actividades del gobierno, usualmente se equivocan en la manera de hacerlo. Por ejemplo, argumentamos que la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en las dependencias o agencias del gobierno, lejos de llevar al fortalecimiento de la democracia deliberativa, contribuye a la construcción de un sistema democrático fragmentado o excluyente y, a veces, conduce inclusive a algún tipo de "captura de la administración" por un grupo específico. La creación de cuerpos del gobierno que incluyen a "representantes de la sociedad civil" (usualmente una propuesta del poder político para mostrar apertura hacia el público) no parece ser, necesariamente, una participación *real* o *efectiva* de la sociedad civil en el gobierno. Por esta razón, en la siguiente sección exploraremos diferentes maneras o estrategias diseñadas con el fin de crear un espacio de participación ciudadana en la esfera pública, mismas que difieren de la visión tradicional enraizada en los modelos democráticos pluralistas.

La dimensión pública ausente en la cultura política argentina. La construcción del Estado de derecho mediante la construcción de la confianza

La debilidad del Estado de derecho en Argentina no está relacionada con los tribunales ineficientes, o con la falta de profesionalismo entre quienes hacen las leyes, sino que está enraizada en nuestra cultura política. Para establecer el Estado de derecho necesitamos algo más que un conjunto de normas que sean estrictamente cumplidas. El Estado de derecho requiere de un público respetuoso de la ley, consciente de su responsabilidad en la promoción del interés y del bien público. Para ello, los ciudadanos deben percibirse como partes fundamentales de un proyecto común nacional. Hay pocas posibilidades de lograr que la gente se

comprometa con una empresa común, que demanda un alto nivel de cooperación, si quienes están involucrados no tienen lo que parece ser crucial y aparentemente inexistente en la cultura política y social argentina: la confianza —entre ciudadanos, entre actores políticos y en las instituciones democráticas.

La falta de confianza erosiona el sentido de lo público y convierte a los ciudadanos *públicos* en privados, alejados del proyecto colectivo y cooperativo de construir un entorno predecible. El Estado de derecho implica predictibilidad y ausencia de discrecionalidad, pero este objetivo no se alcanza tan sólo haciendo que el Poder Judicial sea más eficiente o menos *político*. El Estado de derecho requiere de ciudadanos respetuosos de la ley, y lo serán si sienten que son parte de un proyecto público. Nadie siente ser parte de un proyecto público si no confía en sus conciudadanos.

Existen muchas situaciones en las que identificamos claramente cuán ausente está este sentido de ser parte de un público en Argentina, y cuán profunda es la desconfianza que sentimos en relación con el comportamiento de los otros. En este sentido, una increíble cantidad de gente no paga impuestos en Argentina, pocos contribuyen al sistema de pensión administrado por el Estado, las reglas de tráfico son débilmente cumplidas, la corrupción —como una manera de evitar la ley— es una práctica común, nadie se siente obligado a contribuir a la protección del ambiente o a mantener limpias las calles de las grandes ciudades, etcétera (Nino, 1992a).

Guardar la ley se convierte en algo importante cuando vemos cómo un conjunto de reglas de organización mínima hacen posible la cooperación para lograr un proyecto público. Si carecemos de un sentido de *ser parte* del público, la cooperación pierde su sentido y la ley deviene un obstáculo antes que un factor necesario para la autodeterminación individual y colectiva. Si la ley es un obstáculo, no tenemos necesidad de seguirla. El cumplimiento eficiente de la ley o de la actividad judicial es imposible en un contexto de *anomia* difundida (Nino, 1992b, 1996b). En este contexto, la construcción del Estado de derecho necesita algo más que jueces mejor seleccionados o una administración profesional de los tribunales, o más recursos humanos o materiales para el Poder Judicial. Requiere construir una cultura de la confianza. La estrategia de poner demasiadas expectativas en el Poder Judicial parece frustrante. Cuando se tiene un contexto de *hipercorrupción*, por ejemplo, los jueces son completamente ineficaces para enfrentar el problema —aun si son muy eficientes y honestos— (Moreno, 1993). Cuando enfrentamos una situación en la que sólo 50% de la gente paga impuestos, es imposible encarar el problema sin crear un sistema de monitoreo, que es muy cos-

toso como para que la solución sea eficiente en términos de un análisis de costo-beneficio. Cuando tan sólo en la ciudad de Buenos Aires se cuentan las infracciones de tránsito por millones al año, no se consigue nada aplicando leyes más severas o poniendo más policías en las calles. La cuestión es construir un sentido de lo público entre la ciudadanía argentina, y esto no se logra si no se construye la confianza.

Además, si estamos de acuerdo respecto de la relación necesaria entre el Estado de derecho y el desarrollo, entonces la confianza se convierte en crucial. La confianza es necesaria para la cooperación, y la cooperación es buena para el desarrollo. Por tanto, la falta de confianza es lo que en realidad está detrás de las dificultades que enfrenta el desarrollo. Esto es lo que se colige del nuevo debate acerca del "capital social" (Putnam, 1993), o en lo que está detrás del énfasis que pone Douglas North en la necesidad de instituciones que reduzcan los costos de transacción (North, 1990). Siguiendo investigaciones recientes sobre el desarrollo, éste parece estar vinculado a los menores costos de transacción que surgen cuando existe confianza entre la gente, así como prácticas regulares (como las que vienen de las instituciones). Siendo esto correcto, la pregunta clave es cómo construir la confianza entre los ciudadanos y frente a la autoridad. En otras palabras, ¿cómo construir instituciones que funcionen? La construcción de instituciones es, por tanto, la tarea principal en el proceso de alcanzar un sistema democrático más fuerte, y es la dirección en la que las organizaciones de derechos humanos y las de participación ciudadana parecen estar encaminadas. Mejores políticas, mejores instituciones, consensos amplios, prácticas establecidas y la creación de un sentido de lo público, constituyen el desafío que tienen que enfrentar las organizaciones que, como dijo Mignone, buscan impulsar los derechos humanos a través de la consolidación de la democracia. No es sólo una coincidencia que cuestiones como la reforma judicial, la corrupción, los derechos, la confiabilidad y control del gobierno, la libertad de expresión y el acceso a la información, entre otros, estén en las agendas de todas las organizaciones.

Conclusión

No obstante el enorme desarrollo y la madurez alcanzados por la sociedad civil argentina, y el éxito de las organizaciones de derechos humanos y de participación ciudadana, existen todavía muchos nuevos temas y problemas que ambos tipos de organizaciones tienen que superar si han de tener éxito. Aquí quiero referirme a tres cuestiones:

a) *La representación*: ambos tipos de organizaciones tienen que encontrar la manera de ganar legitimidad más allá de la representación —ésta es necesaria para aquellos grupos que dicen hablar por intereses especiales; lo que éstos *son*, por tanto, está relacionado con la cantidad de gente que los respalda—. Por supuesto, es siempre útil tener miles de miembros afiliados a la organización. Sin embargo, el poder y legitimidad de ambos tipos de organizaciones no proviene de representar a la gente, sino de caracterizar un interés público o la dimensión constitucional de la democracia.
b) *Profesionalización*: ambos tipos de organizaciones fueron creados ya sea por víctimas de la represión o por ciudadanos cansados de mirar el deterioro del sistema democrático sin que nadie hiciera algo al respecto. Ambos tipos de organizaciones empezaron como grupos no profesionales impulsados por sus corazones y sus agallas. Después de algunos años, se dieron cuenta de que el trabajo que hacían tenía que ser más complejo si querían ser efectivos. Así, empezaron a transitar por el sendero de la profesionalización. Esto creó muchas tensiones entre los fundadores y quienes querían convertirlas en menos *amateur*; sin embargo, esta tensión no se basa en buenas razones. Trabajar profesionalmente no significa que el trabajo sea hecho sin creer en los principios que yacen detrás. No sólo quienes sufrieron el dolor de ser heridos son los que pueden actuar bien en la lucha por un mejor lugar para vivir; las víctimas también necesitan de la ayuda y contribución de quienes están deseando involucrarse y ser entrenados para hacerlo de manera muy eficiente. Esto nos lleva al tercer y último punto.
c) *Las víctimas, la construcción de instituciones y las políticas públicas*: hoy en día las organizaciones sobre las que hemos tratado cuentan con gran prestigio social y un lugar poderoso en la sociedad. Están preparadas para seguir en la lucha por hacer que la verdad salga a la luz y por lograr la justicia, pero también para trabajar en los urgentes desafíos de la consolidación de las instituciones democráticas, lo que es una precondición para el respeto de los derechos humanos. Trabajar en términos más profesionales, incorporar a los jóvenes que no han vivido bajo la represión o concentrarse en políticas e instituciones, no significa traicionar el fin original de alcanzar la justicia para las víctimas, sino profundizar en las causas reales de esas violaciones masivas de los derechos humanos e injusticias; la debilidad sería de nuestra democracia deliberativa y constitucional.

Por supuesto, éstos son sólo algunos de los desafíos. La buena noticia es que las organizaciones parecen estar en condiciones de enfrentarlos

con éxito, y de incorporar a la democracia argentina esos elementos que han estado faltando por tanto tiempo y que han causado a la gente tanto sufrimiento.

BIBLIOGRAFÍA

Abregú, Martín, "Desafíos al trabajo en derechos humanos en el umbral del próximo milenio", trabajo presentado en el taller El camino al siglo XXI, desafíos de la comunidad latinoamericana de derechos humanos, WOLA IDL, Lima, julio 23-24, 1999.

Ackerman, Bruce, *The Future of Liberal Revolution,* New Haven, Yale University Press, 1992.

———, *We the People,* Cambridge, Harvard University Press, 1991.

———, *The Future of Liberal Revolution,* New Haven, Yale University Press, 1992.

Banco Mundial, *World Development Report,* Washington, Banco Mundial, 1997.

Basombrío, Carlos (ed.), *¿Y... ahora qué? Desafíos para el trabajo por los derechos humanos en América Latina,* La Paz, Diakonia, Acción Ecuménica Sueca, 1996.

Courtis, Christian, "Estrategias de utilización de acciones de interés público en defensa de derechos económicos, sociales y culturales", en Felipe González y Felipe Viveros (eds.), *Defensa jurídica del interés público. Enseñanzas, estrategias, experiencias,* Buenos Aires, Universidad Diego Portales, 1999, pp. 95-126.

Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously,* Cambridge, Harvard University Press, 1977.

Elster, John, "Majority Rule and Individual Rights", en Stephen Shute y Susan Harley (eds.), *On Human Rights,* Nueva York, Basic Books, 1993.

Ely, John, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review,* Cambridge, Harvard University Press, 1980.

Fallon, Richard, "How to Choose a Constitutional Theory", 87 *California Law Review,* 535, 1999.

Ferrajoli, Luigi, *Democracia constitucional,* inédito.

González B., Inés, "¿Entre el Estado y el mercado? ONGS y sociedad civil en Argentina", en UNICEF, *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina,* Buenos Aires, UNICEF, Losada, 1995.

Lijphart, Arentd, *Democracies. Patterns of Mayoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries,* New Haven, Yale University Press, 1984.

Michelman, Frank, "Law's Republic", 97 *Yale Law Journal,* 1539, 1998.

Mignone, Emilio, "Argentina: los desafíos de fin de siglo", en Basombrío, 1996, pp. 207-224.

———, *Propuesta de reestructuración,* Buenos Aires, CELS, *s. d.*

Moreno O., Luis, *En defensa propia: ¿cómo salir de la corrupción?,* Buenos Aires, Sudamericana, 1993.

Nino S., Carlos, "La validez de las normas de gobierno *de facto*", en Carlos Nino S., *La validez del derecho,* Buenos Aires, Astrea, 1985a.

———, "The Human Rights Policy of Argentinas Constitutional Government: A Reply", *Yale Journal of International Law,* vol. 11, núm. 1, 1985b, pp. 217-230.

———, *Fundamentos de derecho constitucional,* Buenos Aires, Astrea, 1992a.

———, *Un país al margen de la ley,* Buenos Aires, Emecé, 1992b.

———, *Radical Evil on Trial,* New Haven, Yale University Press, 1996a.

———, *The Constitution of Deliberative Democracy,* New Haven, Yale University Press, 1996b.

North, Douglas, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance,* Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Orentlicher, Diane, "Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime", 100 *Yale Law Journal,* 2537, 1991.

Putnam, Roberto, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy,* New Jersey, Princeton University Press, 1993.

Rawls, John, *Political Liberalism,* Nueva York, Columbia University Press, 1996.

Saba, Roberto y Luigi Manzzetti, "Privatizations in Argentina: The Implications for Corruption", *Crime, Law and Society,* núm. 25, 1997, p. 353.

———, *Regulating and Deregulation in Argentina,* inédito.

Shumway, Nicholas, *The Invention of Argentina,* Los Ángeles, University of California Press, 1991.

Sunstein, Cass, *The Partial Constitution,* Cambridge, Harvard University Press, 1993.

———, "Beyond the Republican Revival", 97 *Yale Law Journal,* 1539, 1998.

EL FEMINISMO CONTEMPORÁNEO EN ARGENTINA: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS EN UN ESCENARIO TURBULENTO[1]

María del Carmen Feijoó

Introducción

Argentina se ha caracterizado a lo largo de su historia contemporánea por reunir algunos rasgos que la distinguen respecto de otros países de América Latina. Ellos se refieren a su historia política, sus características sociales y económicas y las formas de articulación entre el Estado y la sociedad civil. En relación con su historia política, su rasgo fundamental desde la década de 1930 ha sido la alternancia entre gobiernos cívicos y dictaduras militares, en un ciclo recurrente de golpes de Estado que —se considera— ha tenido su fin en la restauración democrática de 1983; en el plano societal, también debe mencionarse una sociedad tempranamente urbana, modernizada y secularizada, cuyos indicadores de desarrollo económico-social la colocaron en un lugar privilegiado respecto de otros países de la región. Un complejo juego de relaciones Estado-sociedad civil, resultado de esas características, junto con un Estado de bienestar activo, especialmente desde la segunda mitad del siglo XX, garante del bienestar de la población y principal proveedor de los servicios públicos y sociales, se combinó con una sociedad civil especialmente densa, colocada en el contexto político de un sistema bipartidista, en medio de una población impregnada por fuertes identidades políticas.

El Estado de bienestar la mayoría de las veces funcionó de forma clientelar, en el marco de regímenes políticos que los analistas consideran formas prístinas de populismo; por su parte, el bipartidismo y la fuerte cultura de los partidos políticos no implicó un sometimiento a la institucionalidad —el respeto democrático y republicano a *the rule of the law*—, y con frecuencia los mismos partidos fueron, en su momento, cómplices de los golpes de Estado o de la lucha armada. Por su parte, la sociedad civil y sus organizaciones en su mayoría constituyeron grupos

[1] Agradezco los comentarios de Haydée Birgin, Ana Falú y Graciela di Marco, así como su disposición permanente al intercambio de ideas.

de interés anclados en diversas pertenencias identitarias, muchas veces corporativas, que en su objetivo de maximizar intereses sectoriales atentaron contra el bien común o los intereses colectivos.

Este complejo panorama fue totalmente redefinido a partir de la experiencia que implicó el régimen militar del terrorismo de Estado (1976-1983), que dejó como saldo 30 000 desaparecidos, profundas heridas en el tejido social que aún hoy continúan abiertas —como la búsqueda de los niños y adolescentes secuestrados por la dictadura militar— y, simultáneamente, una creciente conciencia social de la necesidad de institucionalizar al país en el marco de la ley, la consolidación democrática y el respeto a las instituciones. De esta manera, la restauración democrática del año 1983 ha sido considerada, por el conjunto de la ciudadanía, como el momento de cierre del régimen de alternancia cívico-militar iniciado en 1930 y de la búsqueda colectiva de un nuevo orden democrático.

Desde la asunción del gobierno de Alfonsín, en 1983, hasta la fecha, el país debió enfrentar diversos desafíos que obstaculizaron o complicaron tanto la transición democrática como el proceso de consolidación político-institucional; en el año 1987, el gobierno de Alfonsín debió enfrentar una rebelión militar durante la Semana Santa que puso a su gobierno y la democracia recientemente conquistada al borde del colapso. Pero la situación más difícil de abordar surgió del escenario económico, centralmente de que la transición política coincidiera con el agotamiento de un modelo económico en el contexto de la década de recesión que para América Latina fue la *década perdida*. Así, a las crisis políticas que el alfonsinismo enfrentó se sumaron las económicas. Su pico se produjo en el año 1989, cuando estalló la crisis hiperinflacionaria con sus consiguientes secuelas de protestas y estallidos sociales, incluyendo, por primera vez en Argentina, *food-riots*. Por su parte, ya en la década de 1990, en el plano institucional, durante el gobierno de Menem el indulto a los jefes militares condenados por las violaciones de los derechos humanos implicó un fuerte golpe a la confianza de la población en la justicia. En el orden económico, en cambio, el éxito del plan de estabilidad en el marco de la libre convertibilidad peso-dólar, con reforma del Estado y apertura, se tradujo en la reducción de la inflación y en una fase de incremento continuado del producto, situación que —respecto de la memoria de la crisis hiperinflacionaria— se tradujo, si no en mayor bienestar, sí en una sensación de mejoría relativa en las condiciones de vida de importantes sectores de la población. El éxito en la resolución de ambos problemas le permitió a Menem promover la reforma constitucional que facilitó su reelección. Por último, ya avanzada la década de 1990, y en el marco de la estabilidad económica, la aparición de hechos de corrupción

continuó minando la confianza de la población en las instituciones. En la segunda mitad de dicha década, el intento finalmente fracasado de Menem de forzar la letra de la Constitución para alcanzar una segunda reelección puso también en cuestión las reglas del juego. En el contexto de un fenómeno global de descreimiento en la política, avance del pensamiento privatista y neoliberal, y con la población centralmente ocupada en resolver los problemas de la sobrevivencia material —dadas las altas tasas de desocupación y pobreza—, el milenio comienza con un escenario complicado.

Pese a todos estos tropiezos, el apego de la ciudadanía a la institucionalidad democrática sigue siendo alto, y aunque quedó de manifiesto que la democracia *per se* no sólo no reparó los problemas de pobreza y desigualdad de los sectores más pobres, y aun los profundizó, se valora el escenario democrático sobre todo en términos de libertades individuales y colectivas. La asunción de De la Rúa en diciembre de 1999, que puso fin a una década de gobierno menemista, fue resultado de la expresión de la voluntad de la ciudadanía de alcanzar un cambio dentro de la democracia.

En relación con la posición que ocupa la mujer en la sociedad, comparado con otros países de la región, el caso argentino también tiene ciertas características distintivas, sobre todo a partir de que por ser Argentina un país de urbanización, modernización y alfabetización tempranas, las características socioculturales de su población encabezaron con frecuencia los *rankings* de la región en términos de sus indicadores sociales. En el caso de las mujeres, esto ha implicado algunas características fundamentales, a saber, sus niveles educativos relativamente altos en comparación con los de los hombres, sus elevadas tasas de participación en el mercado de trabajo —tanto en el sector formal como informal de la economía— y la temprana reducción del tamaño de la familia —que en Argentina se produjo desde las primeras décadas del siglo XX—. Por otra parte, en términos de participación política, las mujeres argentinas, especialmente las urbanas, tienen una larga aunque discontinua historia de participación gremial, social y política, profundizada a partir de la habilitación del sufragio en el año 1947. Por último, durante la dictadura, el desarrollo de las organizaciones de derechos humanos integradas por mujeres, siendo la más conocida la de las Madres de Plaza de Mayo, generaron un contexto social favorable a la participación femenina. Esto no quiere decir que Argentina no sea, como la mayoría de los de la región, un país con problemas de discriminación de género (*cf.* FLACSO, 1993: 25), sino que dichos fenómenos se procesan de manera particular en función de estos antecedentes brevemente reseñados.

Tal como lo señala el documento de base del proyecto: "Las nociones de 'sociedad civil' han sido con frecuencia completamente optimistas y no han tenido en cuenta las ambigüedades y los conflictos inherentes a las sociedades civiles. Más aún, el impacto potencialmente positivo de la sociedad civil es difícil de concretarse en países donde los Estados son fuertes y las organizaciones civiles todavía débiles, especialmente en el contexto del conflicto político y la declinación económica" (Fundación Ford, *s. d.*). Por las características de Argentina —Estado e identidades político-partidarias fuertes, sociedad civil intersticial—, creciendo de manera supletoria entre los espacios que los otros actores no ocupan —y en el marco de su turbulenta historia política y económica contemporánea—, el párrafo describe adecuadamente el complejo escenario en que hay que colocar las cambiantes relaciones entre sociedad civil y Estado a lo largo de estas dos últimas décadas (Feijoó, 1998: 35-36).

La sociedad civil de las mujeres

Un directorio reciente muestra la existencia de 169 organizaciones de mujeres en todo el país (PNUD, 1999; véase también Cenoc, 1998). Ellas forman parte de un heterogéneo universo que incluye desde viejas organizaciones benéficas de carácter confesional, jerárquicas en su organización, fuertemente estructuradas y dirigidas a objetivos claramente definidos, junto con colectivos de mujeres con bajos grados de organización formal y una agenda de acciones caracterizada por la dispersión. Incluyen, en un *continuum* difícil de delimitar, desde organizaciones de mujeres con un perfil tradicional hasta grupos feministas autónomos. Del conjunto de dichas organizaciones, 18% fue creado antes de 1979, mientras que el 82% restante se creó de dicha fecha en adelante —especialmente entre 1990 y 1999, cuando se origina 57% del total del universo—. Si la información es confiable —ya que la captación de un universo heterogéneo y altamente diversificado es un desafío de enorme complejidad, sobre todo en Argentina, donde no existe un registro obligatorio de organizaciones de la sociedad civil y la respuesta a cualquier estudio es voluntaria—, esa información está arrojando luz sobre la forma en que la ciudadanía femenina ha decidido abordar la atención de los problemas del sector. Debe señalarse que aparecen subrepresentadas en este directorio organizaciones de la sociedad civil consideradas a partir de definir como civil lo no estatal, y no sólo lo societal, como las secciones, ramas o secretarías de mujeres de los partidos políticos, o las organizaciones profesionales de mujeres, mientras que aparecen otras como el Secretariado de

Ayuda Cristiana a las Cárceles, que más allá de su liderazgo femenino no constituyen una agrupación de mujeres propiamente dicha desde el punto de vista de su *target*. Según una muestra realizada sobre 2 912 organizaciones del país, además de su participación en organizaciones específicas, feministas o de mujeres, las mujeres tienen un fuerte peso en el voluntariado vía la participación en organizaciones mixtas en las cuales constituyen aproximadamente 73% de sus participantes. No es sorprendente esta adhesión de las mujeres, ya que el trabajo voluntario y no remunerado, por el bien del otro —altruista—, forma parte de las prescripciones de papel en las sociedades contemporáneas basadas en la división sexual del trabajo.

De las 169 organizaciones estudiadas, la ciudad autónoma de Buenos Aires concentra 55% de las mismas, mientras que la provincia de Buenos Aires concentra 17%, la de Córdoba 6.5% y la de Santa Fe 5.5%, distribuyéndose el resto entre otras provincias del país en proporciones que no superan nunca el 2.5%. Esta característica de la distribución geográfica señala que la creación de este tipo de organizaciones se encuentra fuertemente ligada al desarrollo urbano. Desde el punto de vista de su organización interna, 63% se define como asociación civil, 14% son fundaciones, 4% pertenecen a gremios o sindicatos, mientras que el 19% restante obedece a diversas formas de organización. En cuanto a los objetivos a los que se dirigen, incluyen: educación, derechos, salud, trabajo, comunicación, ambiente y ecología, organización barrial, microempresas, aborígenes, entre otros. Desde el punto de vista de las líneas de trabajo, proveen capacitación, producen *advocacy*, realizan investigación y asistencia técnica, proveen asesoramiento psicológico y —en buena proporción— ayuda legal referida a problemas propios de la condición femenina.

Este escenario muestra algunas de las dificultades que surgen para caracterizar el universo de la acción colectiva de las mujeres, habida cuenta de que definir su membresía por el sexo de sus integrantes dice poco acerca del perfil de sus actividades y las orientaciones de su acción; algo similar sucede con la diferenciación entre organizaciones femeninas, de mujeres o feministas, ya que al ser las identidades sustancialmente dinámicas, y por tratarse el feminismo de un proceso abierto en términos de las prácticas de los actores sociales, salvo casos claramente definidos, estas tipologías tienen dificultades para registrar un escenario en permanente cambio. Salvo casos emblemáticos, como las organizaciones de beneficencia y filantropía tradicional integradas por mujeres o los grupos que nacen con una declaración de principios feministas, el *continuum* que se extiende entre uno y otro varía su autocaracterización

según el momento histórico. Para entender este universo de las mujeres, el captado por dicha encuesta y el no captado por ella, es necesario colocar esa foto de la actualidad en el tiempo histórico.[2]

Antecedentes: dinámica y composición interna del movimiento de mujeres

En una perspectiva histórica de larga duración, el movimiento de mujeres argentino se remonta a fines del siglo XIX (Feijoó, 1982, 1996; Feijoó y Gogna, 1987). El de clase alta estuvo centralmente ligado al campo de la beneficencia de la Iglesia y de las colectividades extranjeras, aunque ya a fines de ese siglo surgieron otros grupos de esa misma clase social con un contenido menos tradicional —p. e., el Consejo Argentino de Mujeres, creado en 1898, filial de su similar de Londres, y ya preocupado por la cuestión sufragista—. Los de la clase trabajadora, en cambio, surgieron junto con la constitución de los sectores populares como grupo social y la organización político-sindical del socialismo y el anarquismo. Algunos eran solamente grupos de mujeres realizando reivindicaciones propias de su sexo. Otros surgieron directamente definidos como feministas, dentro de los márgenes que el concepto tenía a fines del siglo XIX. Para las que se encontraban tempranamente incorporadas a la fuerza de trabajo, los temas de demanda fundamentales articulaban su condición de clase con su condición sexual: a saber, la lucha por la jornada laboral de ocho horas, el reclamo de leyes laborales proteccionistas para mujeres y niños en fábricas y talleres, el descanso dominical en combinación con demandas permanentes contra el acoso sexual de patrones y capataces, la vieja meta de igual salario por igual trabajo, la resistencia frente a las tareas mal remuneradas y ante la imposición de tareas adicionales a las que realizan los trabajadores, ligadas con su condición de género, como las tareas de higiene y mantenimiento de los lugares de trabajo. Para todas, el acceso a la educación y a la universidad, el derecho al sufragio, las luchas por la igualdad en el matrimonio y, más tardíamente, por su incorporación a la escena política —no sólo en carácter de electoras sino de candidatas—, así como el reconocimiento de la legitimidad de su presencia pública en diversas esferas de acción colectiva, constituyen una agenda que se extendió a lo largo del siglo XIX. Más

[2] Lamentablemente, la investigación sobre el movimiento de mujeres en Argentina ha sido objeto de escasas contribuciones en el periodo posdictatorial. Esto nos exigió realizar una rápida y, por lo tanto, insuficiente y limitada cronología. La historia contemporánea del feminismo argentino es un área que espera contribuciones.

tardíamente, desde la década de 1920 en adelante, este sector se enriquece con la aparición de organizaciones modernas de profesionales y de mujeres de capas altas y medias que organizan su acción para luchar contra los denominados *flagelos* de la época: la trata de blancas, la tuberculosis, las enfermedades de transmisión sexual y, en general, lo que hoy llamaríamos la explotación sexual de las mujeres. Si bien entre ese viejo feminismo decimonónico de comienzos del siglo XX y el feminismo contemporáneo hay un hiato bastante prolongado, esa historia constituye un tejido social de experiencias y aprendizajes que, aunque distanciado en el tiempo, se mantiene activo en la memoria colectiva dándole densidad al nuevo movimiento.

Los resultados de estas luchas se expresan en una paulatina construcción legal que mejora las condiciones de vida de las mujeres, por lo menos en el plano normativo: en 1907 con la Ley 5291 y en 1926 con la Ley 11357 de Capacidad civil de la mujer casada, junto con crecientes niveles de participación social, van convirtiendo a las mujeres en actores legítimos de la vida pública. En el año 1947, después de largos intentos de distintos partidos políticos, durante el primer gobierno de Perón, el Parlamento dicta la Ley 13010 de sufragio femenino que las habilita definitivamente como sujetos plenos de derecho en el escenario político. Para definir este periodo, que Molyneux denomina como formaciones Estado-corporativas y gobiernos populistas, señala que:

> Ahí donde el liberalismo fue elitista, excluyente y orientado al exterior, los nuevos gobiernos se presentaban como plebeyos, nacionalistas e incluyentes, con una economía dirigida hacia dentro, basada en la sustitución de importaciones vía la industrialización. Las ideas liberal-democráticas no fueron abandonadas ni por los gobiernos populistas ni por los socialistas, sino que fueron aplicadas selectivamente, persistiendo de manera más evidente en la importancia dada a los procesos electorales que llevaron a que gobiernos radicales impulsaran significativas mayorías. Esto tuvo importantes consecuencias para los derechos políticos de las mujeres, porque ello contribuyó a acumular presiones sobre los gobiernos para ampliar el sufragio pleno a las mujeres [Molyneux, s. f.: 22-23].

Aunque existe una controversia historiográfica sobre el grado de protagonismo desempeñado en este proceso por Eva Perón, lo cierto es que en los tramos finales del pasaje de dicha ley, ella desarrolló un papel activo, quedando su figura ligada definitivamente al proceso de obtención de la ciudadanía femenina. Más allá de los argumentos imperantes en este debate, su nombre no puede omitirse en la revisión del proceso organizativo de las mujeres en Argentina, dado el carácter mítico que su figura des-

empeña en la constitución del imaginario de género —sea como referencia a una función femenina tradicional, colocada en la clave del sacrificio patriarcal, o por su reconocimiento como figura autónoma y combativa.

El surgimiento del feminismo contemporáneo

El feminismo contemporáneo, situado en el contexto de estos antecedentes históricos, surge en la década de 1970 en el marco de un complejo contexto sociopolítico y en el de un cambio de paradigma del viejo feminismo histórico al nuevo feminismo o feminismo contemporáneo. Sus primeros indicios llegaron a Argentina en las décadas de 1950 y 1960, especialmente a través de la obra de Simone de Beauvoir, traducida y publicada en nuestro país y de profusa circulación en los círculos académicos e intelectuales. Sin embargo, el germen para constituirse en *movimiento* se produce a fines de la década de 1960 y comienzos de la de 1970, en el marco de la introducción de la obra de otras pensadoras —como Betty Friedan o Margaret Randall, entre otras—, y como parte de esfuerzos de grupos muy reducidos e innovadores ideológicamente, ligados en general a una izquierda en proceso de ruptura con el estalinismo. Ello sucede pese a que el contexto sociopolítico de la época no era el más favorable para la introducción de este pensamiento. El último tramo del decenio de 1960 y los comienzos del de 1970, como en otros países del Tercer Mundo y algunos centrales, estuvieron caracterizados por un alza revolucionaria de masas, primero en oposición a la dictadura militar que rigió entre 1966 y 1973, y posteriormente, en el marco del gobierno del tercer peronismo, manteniendo acciones revolucionarias y guerrilleras, detrás de cuyos frentes de masas se encuadró una porción significativa de la sociedad argentina. El pensamiento predominante en el campo popular incluía la contradicción de género como una contradicción secundaria, considerando la desigualdad como producto de la opresión capitalista. Esta caracterización definía una secuencia de etapas y una prioridad estratégica en términos de luchas. Esta perspectiva fue común a todas las organizaciones populares, legales o insurreccionales, independientemente del creciente papel que las mujeres desempeñaban en sus filas. Tildada abierta o implícitamente la opresión de género como una demanda burguesa, las organizaciones oscilaron entre interpelaciones tradicionales centradas en la función reproductiva de la mujer —madres, hermanas o hijas de combatientes, en todo caso sostén familiar de la resistencia—, o interpelaciones y demandas que hacían caso omiso de estas diferencias —apelaciones a militantes sin sexo— (Feijoó y Nari, 1996). Excepcio-

nes en este escenario fueron una organización de mujeres, aunque con una agenda sin especificidad genérica, de la Juventud Peronista —la Agrupación Evita—, y la tarea creciente de difusión del socialismo feminista contemporáneo que realizaba la fracción trotskista del Partido Socialista de los Trabajadores, especialmente la obra de Evelyn Reed. Por su parte, los sectores ligados al comunismo soviético mantenían una agenda tradicional de demandas alrededor de las condiciones materiales de vida de la familia obrera —los temas de carestía y sobrevivencia en los que las mujeres eran las principales protagonistas—, y la defensa de las libertades democráticas y tareas de solidaridad clásicas —como el apoyo a los presos políticos—. En términos del vocabulario contemporáneo, no había autonomía posible en un contexto en el cual un candente escenario político centrifugaba intereses específicos de los actores hacia la lucha antimperialista y anticapitalista.

El desarrollo institucional-organizativo de las mujeres, muy lejos de la organización en términos de defensa de los intereses de género, estuvo limitado a pequeños grupos dentro de los partidos, que combinaban propuestas novedosas —como las de la mencionada Agrupación Evita—, propuestas tradicionales —como la actividad continuada de la Unión de Mujeres de la Argentina (UMA), organización histórica vinculada al Partido Comunista—, y el surgimiento de algunas agrupaciones de carácter sindical, dirigidas especialmente a la organización de las mujeres —como en el caso de las empleadas de teléfonos, entre otras—. Obviamente, tampoco hubo una institucionalidad estatal que respondiera a este sector de mujeres. En mayor o menor medida, el grueso de los actores sociales compartía el punto de vista de que los problemas que pudieran plantearse serían automáticamente resueltos, si no con la revolución, con el cambio social. Dicho en lenguaje contemporáneo, no se había constituido aún ni la agenda de género, ni el discurso autónomo sobre el mismo.

Los primeros intentos de organización autónoma de las mujeres surgen en este periodo. Son, entre los escasos, la Unión Feminista Argentina (Cano, 1982), grupo creado a comienzos de la década de 1970, cuyo foco era la organización vía los grupos de concienciación —a la manera de las alternativas del feminismo estadunidense—, o grupos más burgueses y activamente antidiscriminatorios, aunque de comienzos del decenio de 1980, como el de Derechos Iguales para la Mujer Argentina (DIMA). Más cercanos al espacio privado que al mundo público, no era su objetivo constituir agendas o demandas sobre el Estado o sobre otros actores sociales. El campo en proceso de constitución *pivoteaba* sobre la acción personal y recíproca de los actores. Minoritario, tiene el valor de haber constituido el primer precedente del feminismo contemporáneo.

Por lo ya dicho, estos grupos no tenían interlocutores, en el sentido en que se plantea hoy la interlocución entre sociedad civil y Estado. Por raro que parezca, la idea de que debían existir áreas específicas para la atención de la problemática de género en el Estado no era todavía un punto de demanda, en tanto tampoco se había constituido una agenda pública de las mujeres.

El momento de expansión del neofeminismo (Calvera, 1990), cuando se constituye en un invernadero de tendencias y orientaciones que en su desarrollo habría de encontrar una masa crítica de mujeres dispuestas a la acción, se inició a partir de la instauración de la dictadura del año 1976. El repentino cierre del espacio público, la represión indiscriminada y generalizada, el retorno a lo privado de cientos de miles de militantes y activistas que habían perdido el acceso a la calle, actuaron como un verdadero revulsivo dentro de los hogares. El estado de sitio, la desorganización de las estructuras previamente existentes, el miedo, centraron la vida en el mundo privado. De cara a los hogares, las contradicciones entre los géneros, ya no opacadas por la lucha callejera, explotaron. Forzados a limitarse a las paredes del hogar, los conflictos, que la calle diluía, estallaron alrededor de la división intradoméstica del trabajo, la violencia doméstica, la atención de los hijos, la ausencia de divorcio, el debate sobre la potestad legal sobre los hijos. La energía social que antes se aplicaba a un espacio público de organización, diría Albert Hirschman (1989: 303-308), buscó caminos por donde fluir, aunque en el primer momento se tratara solamente de cuestionar una realidad hasta ese instante negada. Por otro lado, mujeres y hombres que debieron exilarse, en contacto con otras realidades en materia de asignación de papeles sexuales, conociendo sociedades en que existían *otros derechos*, constituyeron puentes para facilitar el intercambio de experiencias. En el momento en que el cambio social ya no era posible, se hacía necesario mirar las contradicciones privadas con otra perspectiva. Este espacio de repliegue fue el que posibilitó pasar de la problemática de lo macro a lo micro, de pensar y actuar sobre el espacio público a reconocer las articulaciones entre el mundo privado y el público (Diana, 1996).

Así como Evita es una figura clave para entender la constitución del imaginario femenino para las generaciones en edades medias, las Madres de Plaza de Mayo son otra pieza clave para comprender la constitución de la identidad femenina contemporánea. Aunque su lucha no estuvo orientada por una agenda de género, su salida al espacio público en condiciones de represión dictatorial, con el objetivo de encontrar a sus hijos y nietos secuestrados y asesinados por la dictadura militar, constituyó un ejemplo de una manera distinta de ser mujer, articulando la

defensa de las funciones tradicionales de género con la creación de nuevas formas de lucha, de ocupación original del espacio público y manejo innovador y resemantizado de los papeles femeninos tradicionales. También fue clave para despertar esta conciencia organizativa de las mujeres la Guerra de las Malvinas, producida en las postrimerías de la dictadura, y que se tradujo en la muerte de alrededor de mil jóvenes de 18 años, que en el contexto del servicio militar obligatorio debieron enfrentar sin recursos al ejército británico, uno de los más entrenados y mejor provistos del mundo. Una vez más, esta peculiar articulación de público-privado tocando los temas de la defensa y preservación de la vida constituye un fuerte *shock* para las mujeres.[3]

Junto a estos fenómenos propios del espacio público, comienzan también a organizarse otros grupos de mujeres, básicamente una intersección de intelectuales y académicas, que empiezan a trabajar tanto desde la perspectiva de la concienciación como desde el desarrollo de nuevos campos profesionales. Comienzan a surgir, especialmente en psicología y ciencias sociales, grupos o instituciones que se ocupan de un área académica naciente, los estudios de la mujer, o que introducen la perspectiva de género en investigaciones tradicionales, dando lugar al surgimiento de una nueva academia. Estos grupos ponen en cuestión los paradigmas de trabajo androcéntricos tradicionales de las disciplinas, y las estructuras de poder del mundo científico y académico. Por otra parte, una mayor apertura al mundo, participando de diversas actividades del movimiento feminista internacional en sus diferentes vertientes —feminista autónoma, política y académica—, también ayuda a establecer un intercambio con lo que pasa en el resto del mundo. Esta amalgama de elementos genera condiciones que habrán de marcar de manera distintiva la transición democrática, sobre todo porque ya han sido capaces de configurar una agenda que, a la vez que un pliego de demandas, muestra la constitución del sector como un actor significativo. Por último, el regreso del exilio de muchos hombres y mujeres vivifica el panorama local al incorporar al mismo experiencias de vida cotidiana distintas y alejadas del modelo que dejaron en el país en su obligada partida. También las mujeres políticas, expandiendo los espacios de libertad que acompañan a la caída del régimen por el derrumbe después de la Guerra de las Malvinas, comienzan a organizarse en el Nucleamiento de Mujeres Políticas. El retorno a la democracia que se avecina es para todas el nuevo proyecto revolucionario. Habiendo estado el golpe militar de 1976 también diri-

[3] La extensa bibliografía sobre las Madres de Plaza de Mayo se inicia con la obra de Bousquet (1983), y ha sido uno de los temas más profusamente tratados en relación con el papel femenino y los derechos humanos.

gido al objetivo de desmantelar las organizaciones sindicales de los trabajadores, con la recuperación de las primeras experiencias organizativas de las mujeres surgen también las organizaciones sindicales de mujeres, generalmente dirigidas a denunciar la intersección entre el sexo y la condición de trabajadoras y a reclamar por mejorar condiciones de trabajo. Con estos antecedentes, para ser creíble, este nuevo proyecto de convivencia ciudadana deberá incluir las demandas de género. A la inversa de la etapa de ascenso de masas de la década de 1970, cuando la introducción de las demandas feministas desdibujaba la lucha de clases, ahora con movimiento, actores y agenda en formación, no parece posible que se piense la transición sin incorporar a la misma las demandas de las mujeres.

La transición democrática

Vista en perspectiva, la campaña electoral que culmina en el triunfo de Alfonsín constituye una puja entre dos países distintos y, sobre todo, dos formas de hacer política. Los dos antagonistas históricos, el radicalismo y el peronismo, se lanzan a la batalla electoral desde sus tradiciones, actualizadas, en el caso del radicalismo, y de manera tradicional, en el caso del justicialismo. El radicalismo centra su estrategia en la *defensa de la vida*, valor que se ha erigido en dominante en una sociedad que ha atravesado los más duros avatares de su historia. En la defensa de la vida se incorporan centralmente derechos humanos y libertades individuales, entre ellas y, especialmente nombradas, las que aluden a las mujeres. El peronismo, dominado por viejos caudillos del aparato político y sindical, no alcanza a captar esta voluntad de cambio y sufre la primera derrota electoral de su historia. Los cien puntos del programa alfonsinista tocan algunos temas cruciales para las mujeres, entre ellos, la promesa de la promulgación de la ley de divorcio, de la patria potestad compartida, la promulgación de una ley que convalide la normativa de las Naciones Unidas contra la discriminación femenina, y la abolición del servicio militar obligatorio. En el marco de las interpelaciones a toda la ciudadanía, los cien puntos se centran en la promesa del juicio y castigo a las autoridades militares involucradas en la violación de los derechos humanos. Pero tan importante como la misma plataforma, se va instalando en la sociedad la idea de que este retorno a la democracia habrá de constituir una transición de carácter fundacional. En este contexto, comienza a desarrollarse una institucionalidad estatal referida a la problemática femenina. Al asumir las nuevas autoridades, se crea el

Programa de Promoción de la Mujer y la Familia en diciembre de 1983, posteriormente reconvertido en marzo de 1987 en Subsecretaría de la Mujer en el marco del tradicional Ministerio de Salud y Acción Social, en respuesta a las demandas de una organización transversal —la Multisectorial de la Mujer—, que reclamaba la creación de un espacio institucional (Montes de Oca, 1996: 78). La Subsecretaría crea un Consejo Consultivo al cual trata de incorporar a las distintas vertientes del movimiento feminista. La agenda conflictiva que surge a partir de ese momento tiene su centro en discrepancias referidas a cómo posicionarse frente al Estado, a quien la mayoría de los grupos sociales consideran como el interlocutor privilegiado, pero frente al cual también se plantean reticencias por el temor a la cooptación.

Al mismo tiempo de la creación de la Subsecretaría de la Mujer, y como parte de la estrategia de un peronismo renovado, que triunfa en diversas provincias del país, se produce la creación del Consejo de la Mujer de la Provincia de Buenos Aires. En el modelo de los consejos estaduales de la mujer, creados en la misma época en diversos estados brasileños, se desarrolla una estructura institucional, que dependiendo directamente del Ejecutivo trata de desarrollar un programa de erradicación de la desigualdad, con tratamientos sectoriales, y centrado en la lucha contra la violencia doméstica. La experiencia más significativa del Consejo es la apertura de las Comisarías de la Mujer, en las que personal policial femenino y masculino, debidamente entrenado por personal técnico feminista del Consejo, se capacita en la prevención y atención de mujeres víctimas de la violencia de género y doméstica (Consejo Provincial de la Mujer, 1991). Las tensiones mencionadas sobre las formas de articulación con el Estado se expresan también frente a esta experiencia —fuertemente cuestionada por un sector del movimiento y entusiastamente acompañada por otro—. También en esa fecha comienzan a desarrollarse las primeras rutinas del movimiento feminista, especialmente la celebración de los 8 de marzo, y se van sentando las bases para el desarrollo de una de las experiencias más duraderas de organización de las mujeres: los Encuentros Nacionales de Mujeres que se realizan desde el año 1985 hasta la fecha en distintas ciudades del país y que movilizan un número de mujeres calculado en 10 000 cada año.

Una digresión

Las características de la transición democrática en Argentina, desde el punto de vista del análisis social, pusieron en primer plano el papel des-

empeñado por los actores de la sociedad civil. Efectivamente, el desmantelamiento del espacio público, vía su obliteración y la represión generadas por la dictadura militar —y dirigidas explícitamente al objetivo de destruir los actores sociales y el protagonismo popular—, se tradujo en que los actores sociopolíticos desarticulados buscasen nuevas formas de aparición en la escena pública que les permitiesen tanto continuar con sus demandas defensivas y reivindicativas como generar condiciones favorables para la transición. En este sentido, el mapa social de la transición estuvo caracterizado por la emergencia de nuevos actores y, sobre todo, nuevas formas de hacer política. Jóvenes, mujeres, organismos de derechos humanos, pobladores de barrios pobres y periféricos fueron los protagonistas de esta transición. Como sucedió en la transición española, estos nuevos actores resemantizaron aspectos convencionales de la vida cotidiana que, como la música popular, pasaban a convertirse en expresión de la agenda oculta de la protesta. Sin duda importantes —ya que su importancia surgía de cara a la ausencia de otras formas de organización, una especie de organización *by default*—, el paradigma de análisis de la acción colectiva, por entonces preponderante, destacó de manera excesiva la relevancia de este tipo de actores e intervenciones. El modelo de los nuevos movimientos sociales, visto en perspectiva, sobresignificó la función que ellos desempeñaban en el escenario público. La transición recolocó en el centro de la escena a los actores políticos tradicionales —a saber, los partidos políticos y, en menor medida, otras organizaciones corporativas como los sindicatos y diversos grupos de interés—. La unidad que había caracterizado a la lucha contra la dictadura —*el pueblo unido jamás será vencido*— se fractura en el momento en que, convocado como ciudadano, cada uno está solo en la urna para depositar su voto. En un país de fuertes identidades políticas partidarias —como se señaló en la introducción—, la fase política de la transición atenta contra la unidad de las fuerzas que ganaron la calle.[4]

Los estudios sobre la transición democrática en Argentina muestran este hecho de manera cabal. El libro señero de O'Donnell y Schmitter (1986) subestima notablemente el papel desempeñado por los movimientos sociales a favor de la arquitectura político-institucional de los partidos en la transición democrática. Por otro lado, los textos provenientes del paradigma de los movimientos sociales subestiman de la misma manera las contribuciones del mundo de los partidos. Unos y otros proveen una visión parcial de la riqueza y complejidad de este proceso. Dejando

[4] Señalando la insuficiencia de la literatura de las transiciones para captar cabalmente sus complejidades, especialmente por su ceguera ante las dimensiones de género de los mismos, véase también Waylen (1994, 1996).

de lado la identidad ocasional de la resistencia, la mayoría de los actores volvieron a retomar sus identidades políticas previas. Obviamente, no se trató de un proceso de suma cero. Acostumbrados a un nuevo estilo de hacer política, menos estructurado, menos jerárquico, valorando tanto la capacidad de movilización recientemente adquirida frente a la más tradicional de representación, algunos sectores importaron este *modus operandi* a sus viejos espacios políticos, impulsando en ellos nuevas formas de lucha que ponían en cuestión los procedimientos tradicionales de participación. En estos casos, su debilidad era su fortaleza, y cuanto más débiles fueran, más se beneficiaban con la alteración de las reglas de reparto interno del poder. Éste fue el caso de muchas mujeres feministas que, al retornar a sus viejas estructuras político-partidarias, incorporaron nuevas perspectivas sobre la articulación de los intereses de género con los intereses de su partido. Otras, en cambio, prefirieron mantenerse fieles a los grupos autónomos, y consideraron —en el modelo anteriormente citado del temor a la cooptación— que toda articulación con las estructuras políticas definidas como patriarcales y el Estado era traición. Por último, otras mujeres de partidos entraron al feminismo posdictadura, en la medida en que identificaban en el mismo nichos favorables para la construcción de poder de cara a sus organizaciones.

Después de la transición

Los finales de la década de 1980 fueron una fase de enorme turbulencia, centrada en la inestabilidad de la economía. La profundidad alcanzada por la crisis económica, el deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares, el hambre y la pobreza, alentaron la búsqueda de formas organizativas locales con elevado protagonismo femenino. Así, se multiplicaron las actividades de respuesta a la sobrevivencia, con estructuras organizativas poco complejas, como había sucedido en otros países de América Latina, pero que por primera vez ocurría en Argentina. Así, la emergencia fue el foco de la actividad de las mujeres para garantizar las condiciones de reproducción de sus familias. En la víspera del estallido hiperinflacionario de 1989, el deterioro de dichos modelos fue tan grave que estuvo en crisis el propio modelo de reproducción popular, centrado en un trípode que garantizaba el acceso a servicios en relación con el Estado de bienestar, la inserción en el mercado de trabajo para la producción de ingresos, y el acceso al mercado de bienes y servicios y el trabajo doméstico. En esta crisis se generaron importantes liderazgos femeninos, personales y organizacionales; sin embargo, en muy pocas oportu-

nidades tuvieron condiciones para superar las determinaciones del escenario local y entrar en el escenario público, quedando subsumidos en un perfil de desempeño tradicional de los papeles femeninos en términos de sacrificio.

El cambio en el escenario político, con la asunción del gobierno de Menem, estuvo inicialmente centrado en la lucha contra la hiperinflación y la solución del problema de las heridas abiertas por las condenas de la Guerra Sucia. El indulto a los jefes militares condenados, medida tomada en el marco de la abierta hostilidad de la opinión pública, y la instalación de un programa antinflacionario de ajuste, centrado en la convertibilidad de la moneda nacional en paridad con el dólar, inició una fase exitosa de estabilidad económica. Luego de una fase de expansión del producto bruto, que se extendió hasta la crisis del efecto Tequila, y como consecuencia de dichas restricciones internacionales, se inició una etapa de retracción económica (véase Borón *et al.*, 1995).

Por su parte, en relación con el escenario institucional, el gobierno de Menem continuó la obra iniciada por Alfonsín reconvirtiendo la Subsecretaría de la Mujer creada en 1987 en el Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer, creada por el Decreto 378/91 en dicho año. Con posterioridad, por el Decreto 1426/92 fue transformado en el Consejo Nacional de la Mujer (CNM), dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, cuya misión principal era promover el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer. Posteriormente, de acuerdo con las características de un país federal como Argentina, el Consejo Federal se diferenció en dos ámbitos: el Directorio, integrado por representantes de los ministerios nacionales, y el Consejo Federal de la Mujer, órgano colegiado integrado por representantes de las estructuras de la mujer creadas en el ámbito de los gobiernos provinciales (Subsecretaría de la Mujer, 1999: 19).

La relativa estabilidad del escenario público y las barreras que encontraban las mujeres en el acceso a posiciones formales en el mismo, especialmente para las mujeres dirigentes, comenzó a reorientar la agenda en términos de presión sobre el escenario político formal. A esta altura ya había experiencia acumulada acerca de que la microactividad en escenarios locales, más allá de las expectativas puestas en la eficacia de las nuevas formas de hacer política, tenía fuertes dificultades para construir liderazgos que tuvieran el endoso de la legitimidad política vía el acceso a posiciones en el poder formal. Una parte considerable de la agenda de la década de 1990 tuvo como foco la obtención de una legislación que permitiese habilitar a las mujeres en el acceso a cargos políticos representativos. En este sentido, se retomaba una tradición funda-

da en el primer peronismo, que establecía cuotas en el acceso a las candidaturas. Esta protoestrategia de discriminación positiva del decenio de 1950 había sido considerada como una expresión del corporativismo peronista y como un rasgo pintoresco de tinte clientelista. Aplicada por primera vez la cuota en la constitución de las listas partidarias del partido peronista, en el año 1951, cuando las mujeres votaron se alcanzaron los niveles de representación femenina más altos hasta la promulgación de la actual ley de cuotas. A la inversa de lo que la teoría del desarrollo señalaba —que la mayor presencia de la mujer en la vida pública iría acompañada de su ingreso a las esferas de la política—, la evolución del escenario institucional mostró la tendencia contraria, esto es, que si bien aumentaba la presencia pública de las mujeres en todos los espacios de actividad, su grado de participación decaía de manera constante. Esta evidencia generó condiciones adecuadas para revisar con otra mirada la política de cuotas. Cuando, en la década de 1980, las socialdemocracias europeas consideraron que estos mecanismos eran procedimientos adecuados para superar techos de cristal en la representación, que no superaban el 10%, el mecanismo fue revalorado en términos de su potencialidad.

A comienzos de la década de 1990, la batalla por la obtención de una legislación que aprobara el sistema de cuotas y, por ende, garantizara el incremento de la representación femenina, se colocó en términos bastante similares a los de 1951. El proyecto de ley señalaba que en las listas de candidatos las mujeres deberían ocupar por lo menos un tercio de los lugares en posiciones que tuvieran probabilidades de salir. Para entender la eficacia de este mecanismo es necesario aclarar que el sistema electoral argentino es un sistema de lista completa sin tachaduras, lo que hace que la ubicación en la lista de candidatos permiten estimar fácilmente las probabilidades de obtener el cargo, en relación con las preferencias de voto del electorado. Por un lado, algunos sectores opositores señalaban que con esa legislación el Ejecutivo aspiraba a garantizar el voto cautivo de las mujeres; por el otro, aun algunas de partidos opositores señalaban que dicha legislación abriría oportunidades extraordinarias de mejoramiento de la representación. Promovida inicialmente la ley por una senadora del radicalismo, Margarita Malharro, el presidente Menem se convirtió en activo abanderado de la causa. De hecho, los protagonistas de la promulgación de la ley relatan que fue su presión política sobre la bancada oficialista lo que hizo posible que la legislación pasara. Se puede aplicar al papel desempeñado por el Estado menemista la siguiente afirmación de Maxine Molyneux:

> Los Estados han servido algunas veces para socavar las relaciones patriarcales y revestir las inequidades de género. Como portadores de nuevos derechos para las mujeres y vehículos de las políticas sociales, los Estados han actuado en cierta medida para igualar el orden de género, y para eliminar algunas de las formas de injusticia más chocantes. Que hayan hecho esto por "razones de Estado" instrumentales, en respaldo de algo definido como el "interés nacional", antes que por la búsqueda desinteresada de la justicia social, es una cuestión para la investigación y el debate académicos; permanece el hecho de que los Estados se han ubicado de diversas maneras en relación con la desigualdad de género, a veces desarrollando políticas para aliviarla o eliminarla en ciertos campos. Por tanto, no se puede establecer una relación esencial entre los Estados y la perpetuación de la desigualdad de género; a veces los Estados le han llevado la delantera a la sociedad en la búsqueda de arreglos más equitativos entre los sexos; otras han buscado revertir los avances hacia la igualdad impulsados por sus predecesores. Las relaciones Estado-género deben, por tanto, ser comprendidas como variables y contingentes, como dependientes de muchos factores, incluyendo las amplias consideraciones de políticas y los cálculos políticos de los gobernantes en función de sus intereses [Molyneux, s. f.: 8].

Obviamente, como en todo lo que se relaciona con aspectos de género, garantizar la cuota para las mujeres no avala automáticamente que dichas mujeres representen la perspectiva de género. Pero cierto es que, como resultado del cumplimiento de la misma, el número de mujeres representantes en las Cámaras Nacionales fue aumentando paulatinamente. En su formulación final, la sanción de la Ley 24012, Ley de cupo, en el año 1991, establece una cuota de participación de mujeres no menor a 30% en las listas partidarias para los cargos de representación, y garantiza que las mujeres estén ubicadas en lugares con probabilidad de ser elegidas. La ley fue reglamentada por el Poder Ejecutivo, dos años después, mediante el decreto 379/93, siendo el Consejo de la Mujer el organismo que se encuentra en condiciones de iniciar acciones legales tendientes a asegurar la participación femenina en las listas (Durrieu, s. f.). Los resultados de su puesta en marcha se sintetizan a continuación:

> Como resultado de la aplicación de la Ley de cupo, comienza a revertirse la composición por sexo de la Cámara de Diputados. El primer cambio relevante se dio en el año 1993, cuando se realizó la renovación parcial de sus miembros y se aplicó por primera vez la ley. En esta elección fueron elegidas 27 diputadas, que se sumaron a las que ya estaban en ejercicio. De este modo, la representatividad femenina aumentó notablemente: de un total de 257 legisladores, 34 fueron mujeres, es decir, el 13.2%. La tendencia ha seguido

creciendo desde entonces, obteniéndose en las elecciones nacionales de 1997, un 28.4% de mujeres diputadas [Subsecretaría de la Mujer, 1999: 93].

El cupo se aplica solamente en la Cámara de Diputados, no en la de Senadores, donde la tendencia de la participación femenina ha sido inversa a la de diputados, demostrando así la utilidad de la discriminación positiva. La promulgación de la Ley de cupo generó muchas controversias, especialmente entre grupos feministas radicales que se oponían a mecanismos institucionales de discriminación positiva, aunque el saldo que ha dejado hasta el momento es que, si bien incrementa el ingreso de mujeres, no garantiza una representación de género. En todo caso, cambia el eje de la demanda que pasa del acceso, y de los aspectos cuantitativos, a la calidad de la representación. Dicho de otra manera, la representación de un sujeto social como el femenino, atravesado por tantas determinaciones que se refieren a otras dimensiones —como su posición en la estructura social, su ocupación, su etnia, su cultura—, no se obtiene automáticamente por la representación del mismo sexo. Esa relación debe construirse, como en el caso de la de otras minorías. Otras jurisdicciones del país, como el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, en su Carta Magna del año 1996, estipuló que las listas de candidatos no pueden incluir más de 70% de personas del mismo sexo, ni a tres personas seguidas del mismo sexo en orden consecutivo en sus listas (Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, art. 36).

El dinamismo más grande del movimiento de mujeres —no ya estrictamente el feminista— estuvo relacionado en el periodo con la continuidad de la realización de los Encuentros Nacionales de Mujeres que, iniciados como grandes asambleas en el año 1985, se han reproducido año tras año en distintos lugares del país. La particularidad de los mismos —capaces, como se ha dicho, de movilizar hasta alrededor de 10 000 mujeres en cada uno de los más recientes— consiste en las tensiones que se registran entre las visiones extremas de los años setenta, que consideran la problemática de género como subsidiaria de la de clase, y las feministas autónomas, capaces de recortar la intersección entre dominación y diferentes regímenes sociales, y dispuestas, por lo tanto, a entablar luchas específicas adecuadas a cada contexto político en particular. Como señala una observadora, esta obsoleta impronta se debe al papel que desempeña en la organización de los encuentros un partido maoísta antimperialista —el Partido del Trabajo y del Pueblo, que ha organizado a los sectores más pobres y marginados del noroeste argentino—, y que "logra en los Encuentros Nacionales de Mujeres una incidencia desproporcionada con la que tiene en la sociedad, a pesar de que

los Encuentros cuentan con una amplia participación de mujeres de todos los partidos, incluido el oficial, de sindicatos, organizaciones barriales, profesionales, de derechos humanos" (Vassallo, 1997: 91).

Es sintomático este permanente *revival* de las perspectivas marxistas más convencionales acerca de la problemática de la mujer. En alguna medida, reitera el divorcio entre los grupos urbanos y porteños de las organizaciones feministas y las demandas de las mujeres más pobres y del interior, lideradas por organizaciones de perfil popular con un difuso feminismo. Efectivamente, si para el liderazgo y las bases más activas del movimiento feminista se ha producido la profundización de una perspectiva de subordinación de género, el resto de las mujeres que se movilizan siguen ligadas a otra en la que la dominación de la mujer sigue siendo una contradicción secundaria, ya no ligada al desarrollo imperialista sino a la consolidación del ajuste. Esto muestra, de alguna manera, las dificultades que ha tenido el feminismo *strictu sensu* para consolidar la legitimidad de su propuesta en círculos que se extiendan más allá de su propia dirigencia. Plantea la cuestión de la capacidad que ha tenido el feminismo de dialogar con franjas más amplias de mujeres, expandir su lenguaje a otros sectores de la sociedad y, en todo caso, legitimar su oferta ideológica más allá del grupo de las que tienen "mil libras de renta y un cuarto propio", para usar la frase acuñada hace ya muchos años por Virginia Woolf. Hay, por otra parte, un feminismo espontáneo, natural, que se ha expandido al conjunto de la sociedad especialmente vía los medios de comunicación de masas, muchos de ellos, con frecuencia, en manos de jóvenes mujeres que han internalizado los logros del feminismo como parte de una nueva condición de ciudadanía y que manejan dichos códigos desde el punto de vista de sus realidades, separados de su raíz doctrinaria o de perspectivas ideológicas. Así, el feminismo parece convertirse frecuentemente en el pensamiento de mujeres de grupos de edades avanzadas y alto nivel educativo, mientras que las jóvenes viven su vida, a su manera, sin lugar a dudas en el marco de la lucha, pero en combates individuales, espontáneos e intuitivos contra la dominación patriarcal.

El fenómeno político más importante de la década de 1990 fue la realización de la Convención Nacional Constituyente (Feijoó, 1994b), que tuvo por objeto revisar y actualizar el cuerpo de la vieja Constitución Nacional vigente, que se remontaba al año 1853. Fue importante en dos sentidos: el primero, porque al ser convocada bajo el régimen electoral vigente y aplicarse la ley de cuotas, se trató de un cuerpo colegiado que tuvo desde el comienzo una participación femenina que llegó a casi 30% de integrantes; en segundo término, porque en la actualización de la

Constitución misma se incorporaron tratados internacionales relacionados con la posición de la mujer; y en tercer lugar, porque algunas maniobras políticas que se registraron en ella generaron la sorpresiva aparición de un bloque de mujeres con conciencia de género, transversal a los distintos partidos políticos, que produjo un tipo de intervención que ni las mismas protagonistas habían previsto. La cuestión que dio lugar a la aparición de este bloque transversal fue el intento del Poder Ejecutivo de introducir, para su tratamiento en el recinto, una cláusula de "defensa de la vida desde la concepción". Independientemente de que el debate de puntos no habilitados por la ley que había convocado a la Convención era inconstitucional, y ése era uno de ellos, se vio dicha maniobra como un intento de instrumentar al cuerpo con el objetivo de satisfacer metas de la vieja derecha moral argentina en el marco de una maniobra del presidente dirigida al *establishment* católico. Este episodio provocó un rápido realineamiento de mujeres —y también de hombres—, que aun representando a distintos partidos hicieron un esfuerzo por superar las barreras partidarias y ofrecer un frente común de resistencia al intento. Sorprendentemente, la presencia de grupos de mujeres de distintos partidos que habían tenido prácticas feministas comunes revivió en el recinto, logrando obstaculizar —aunque en medio de grandes dificultades de creación de consenso— la fórmula más irritante que se había introducido para sustituirla por otra, cuya complejidad y contradicciones en su redacción la convierten en inoperante.[5]

También fue un momento significativo para el movimiento feminista, pues se vio obligado a generar una estrategia rápida de resistencia a este intento inesperado de introducir por la ventana una cláusula cuyo verdadero objetivo era bloquear las prácticas de salud reproductiva que muy tímidamente se vienen desarrollando en los servicios públicos de salud. El Foro de Derechos Reproductivos, una organización feminista dirigida a este objetivo, realizó diferentes estrategias de resistencia fuera del mismo, aunque no pudo generar una transversalidad similar a la que las mujeres representantes desarrollaron dentro del recinto. Al abanderar la resistencia a la cláusula introducida por el oficialismo como una resistencia al partido de gobierno, se vio limitado para incorporar mujeres de ese sector que apoyaban los objetivos del Foro, aunque no podían o no querían formar parte de una maniobra de la oposición. El

[5] Se trata del artículo 75, inc. 23 de la Constitución reformada en el que se señala que "Corresponde al Congreso [...] dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del periodo de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia".

hecho puso en claro los límites prácticos del intento de constituir mecanismos de *lobby* transversales y capaces de abarcar la compleja red de identidades que constituyen a los sujetos sociales femeninos, así como la construcción de convergencias principistas con estrategias divergentes.

Las redes internacionales

Así como en los comienzos de la década de 1980, y motorizado por el retorno del exilio, parte de la dinámica que tuvo el feminismo durante el decenio de 1990 estuvo relacionada con la esfera internacional, a partir de la aparición de un conjunto de actores relativamente novedosos, entre ellos los organismos de financiamiento internacionales y, sobre todo, a partir de las actividades que desarrollaron las agencias del sistema de Naciones Unidas sobre cuestiones de género, de población, o de pobreza, cuya articulación con género es obvia. Estas experiencias se sumaron a las que venían realizando las feministas en términos de su participación en los Encuentros Feministas Latinoamericanos y del Caribe que, iniciados en el año 1978, se continuaron de manera bianual con crecientes niveles de participación local (Saporta Sternbach *et al.*, 1992). También la década de 1990 fue una etapa de surgimiento o incorporación de los grupos feministas a diferentes redes temáticas internacionales.[6] Pekín fue el suceso que especialmente permitió desplegar las contradicciones entre sociedad civil y Estado y los obstáculos al diálogo que habrían de perpetuarse durante el resto de la década (Chiarotti, 1996: 132-134).

Pekín constituyó una oportunidad especial dado que en la Conferencia, como es usual, se convocó al Foro de ONG y a la Conferencia oficial. El Foro funcionó a partir de un Comité Internacional que tuvo un fuerte liderazgo feminista latinoamericano. Según una de sus participantes, el proceso se vivió y se sufrió: "Las mujeres del movimiento y las mujeres feministas no teníamos práctica dentro de estos procedimientos internacionales y los procedimientos de la ONU, con códigos muy particulares, que tuvimos que aprender porque no los conocíamos" (Ana Falú, entrevista personal). Pero lo más importante es que pese a la tarea de entramado

[6] Entre las más importantes, las relacionadas con cuestiones de salud reproductiva, el problema del Sida, derecho, violencia doméstica y defensa del consumidor, entre otras. Las conferencias del sistema de la ONU que generaron oportunidades de participación y agencia local fueron la de Medio Ambiente en Rio de Janeiro en 1992; Viena, 1993, sobre Derechos Humanos; Mar del Plata, 1994, preparatoria de Pekín; El Cairo, 1994, de Población y Desarrollo; la Cumbre de Desarrollo Social en Copenhague, 1995; y Pekín —Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer—, seguida de la Conferencia sobre Hábitat en Estambul en 1996.

internacional a la que nos referimos en el párrafo anterior, "nada fue fácil, cada grupo o red llegaba con sus demandas en forma fragmentada, resultaba difícil facilitar información cuando se lograba contar con posiciones articuladas, con una agenda feminista que permitiera tener posiciones frente a las bien consolidadas del avance de las fuerzas conservadoras y las fuerzas fundamentalistas" (Ana Falú, entrevista personal).

Si ésas fueron las dificultades de las mujeres organizadas en el Foro, caracterizadas a partir de la necesidad de articular, la posición del gobierno argentino en la Conferencia de Estados terminó echando por tierra toda esperanza de trabajo conjunto, y a diferencia de lo que hicieron otros países de la región, la delegación oficial eludió sistemáticamente el contacto. En efecto, la posición oficial del país, alineado con los más fundamentalistas, terminó en el lejano escenario de Pekín poniendo entre corchetes hasta categorías de análisis, como la de género, que el gobierno argentino no estaba dispuesto a reconocer. Sin embargo, en el foro de Mar del Plata de la CEPAL —la reunión de ONG que precedió a la de Pekín—, esta ruptura más tradicional no pudo sostenerse frente a la presión y presencia de cientos de feministas latinoamericanas.

Finalizado el acto internacional, se organizó en el país un esquema de estrategias de seguimiento de los compromisos de El Cairo, Copenhague y Pekín, en cabeza de un Equipo de Seguimiento, Investigación y Propuesta de Políticas (ESIPP, 1997), como mecanismo de *accountability* y de *advocacy* para ir cerrando la brecha entre los compromisos suscritos por el país y su efectiva aplicación.

Segunda digresión: la mirada de las protagonistas

Como se ha dicho en la primera digresión, el modelo de la transición y consolidación constituyó un problema para el análisis y la perspectiva académica, pero también para las propias protagonistas del proceso que, frente al avance del escenario democrático institucional, se encontraron con una indeseada dilución de las fortalezas organizativas que habían garantizado el tramo anterior, y se vieron de pronto obligadas a interactuar con un Estado y un aparato institucional que habían reclamado. Su despliegue, potencialmente lleno de oportunidades, fue visto como una amenaza para sus fortalezas. Si bien su experiencia consistía en su capacidad para liderar la resurrección de la sociedad civil, la misma era claramente insuficiente para consolidar el proceso de interacción y, a veces, de integración con el Estado (Schmitter, 1998: 222-223). Por

otro lado, especialmente en la década de 1990, este Estado aparecía como una estructura solamente financiadora de sus actividades, en el modelo ampliamente conocido de recurrencia a la actividad de la sociedad civil como estructura capaz de paliar los efectos del ajuste. Frente a estas ofertas de financiamiento y de oportunidades de intervención, resultaba difícil y contradictorio con las viejas demandas colocarse del lado de la no participación. Lo que algunas mujeres consideran un "populismo estatista" (Haydée Birgin, entrevista personal) comenzó a funcionar bajo la forma de oportunidades de desarrollo institucional financiado por el Estado, lo que ponía en cuestión algunas de sus actitudes y puntos de vista. Para algunos grupos, incluso, el deslizamiento del mundo de la organización feminista o de género al formato de las ONG implicó un desplazamiento de objetivos y agendas revulsivas a otras que, en la necesidad de articularse con el Estado, se consideraban obligadas a renunciar a los puntos de partida. Una mujer, reconocidamente feminista autónoma, realiza la siguiente síntesis de dicho proceso a fines del decenio de 1990:

> Quiero previamente aclarar algo, porque éste es un tema en el que no todas coincidimos: el Movimiento de Mujeres y el Movimiento Feminista no son lo mismo. Están íntimamente relacionados, pero en principio responden a consideraciones y dinámicas diversas. Respecto del Movimiento Feminista, en los años ochenta, algunas mujeres decían: no hay movimiento feminista. Nosotras sostenemos que sí había Movimiento en los ochenta, pero nos cuestionamos sobre su existencia en la actualidad. La diferencia radica en la construcción del propio ámbito público y en la relación con lo público. En los años ochenta había espacios más amplios de debate y más actividades abiertas que las que tenemos ahora [...] Ahora, si bien se conservan algunos lugares de debate, hay un retroceso tanto en la articulación como en la ocupación del espacio público y en la actividad de denuncia. Las reformas legales han ocupado todo, y el espacio público se ha reducido y encerrado en el espacio institucional [...] hay igualmente fragmentación del Movimiento Feminista, cada cual en su ONG. Y aquí hay otro punto: para nosotras no es lo mismo ONG que Movimiento. Tienen lógicas distintas. Este nivel de fragmentación y el retiro del espacio público, que llamaremos "informal", son algunas de las cuestiones principales que tenemos que plantearnos en este momento [Bellotti, 1996: 244].

La perspectiva es, por decir lo menos, controversial —como sucede con otros movimientos sociales—. En efecto, la mayoría de los grupos nacidos a fines de la década de 1970 tiene dificultades o contradicciones para identificar los cambios que han tenido lugar en la escena pública, así como respecto a su propio papel. Por un lado, se añora el escenario

de la transición, esa fase de resurrección de la sociedad civil que promovieron y que hizo posible que los grupos alcanzaran su *momentum*; por otro, parecen tener dificultades en articular una agenda que consideran subversiva —en el sentido de radical— con un proceso de logros instrumentales e intrasistema, necesariamente eficaces aunque poco impactantes desde la perspectiva del paradigma revulsivo. Uno de los escasos debates disponibles sobre las tendencias del periodo da una muestra clara del estado de ánimo y de identificación de los puntos de conflicto. Los más consensuados se enumeran a continuación (Mesa de trabajo, 1996: 144-162): *1)* la pérdida de la calle como espacio público y de la interlocución directa con la sociedad; *2)* la aparición de un espacio institucional que sustituye al público; *3)* la ausencia de contraofertas feministas que equilibren al feminismo institucionalizado; *4)* la limitación de la política del movimiento a la de las reformas legales y la evaluación de las mismas como estrategias de cambio, y *5)* en una voz totalmente minoritaria, la reflexión acerca de las propias limitaciones del feminismo, y no sólo las del contexto, para preservar la articulación con el espacio de la calle y la limitación de la estrategia *ongeísta* como única estrategia del movimiento.

El escenario actual y una prospectiva

En la actualidad, la situación del movimiento feminista se sintetiza en términos de la existencia de tres subculturas, que no difieren notablemente de lo que ha sido la caracterización histórica de su desarrollo, aunque cada una aparece con rasgos más diferenciados que en los años recientes.

1. *La subcultura del movimentismo de mujeres con aspectos o dimensiones de género incipientes o en proceso de cambio.* Integran este sector las que pertenecen al movimiento tradicional de mujeres, con contactos con una izquierda de las mismas características, y que continúan tratando de articular de manera explícita problemas de clase y género. Su expresión más destacada es la realización anual de los ya mencionados Encuentros, cuya agenda y evolución no ha sido todavía analizada. Forman parte de un movimiento de social-resistencia dirigido básicamente a responder a las cuestiones del ajuste y a los cambios en la estructura social y económica. A diferencia de los grupos filantrópicos tradicionales, se encuentran en este grupo diversas asociaciones, generalmente locales, que articulan tareas reivindicativas en el

plano económico con denuncias sobre la dimensión de género de la pobreza, y otras como la violencia contra la mujer, siempre colocadas en el contexto de un *continuum* socioeconómico y de género. También compite, en un sentido, con un fuerte desarrollo de las ONG de mujeres dirigidas a paliar la pobreza, que tienen gran efecto sobre la opinión pública, pero que, en términos de género, implican un retroceso a los comportamientos más tradicionales de solidaridad y lucha contra la pobreza. Aunque por su origen no forman parte de lo mencionado, en esta subcultura debe incluirse a las organizaciones más conocidas internacionalmente de mujeres en los derechos humanos, y cuya agenda se ha ido expandiendo en el marco de la incorporación de temas más amplios que los que le dieron origen, incluyendo aspectos de género, tanto como resultado de la misma ampliación de su agenda como de las permanentes muestras y expresiones de solidaridad que el movimiento feminista tuvo con la causa de los derechos humanos y la reciprocidad que estos gestos convocaron.

Uno de los problemas que ha tenido este sector ha sido su imposibilidad de promover o instalar figuras nacionales representativas. Deben mencionarse también las experiencias estatales de promoción de la organización de mujeres populares alrededor de las temáticas de sobrevivencia y salud materno-infantil con incorporación creciente de dimensiones de género, como el caso del plan VIDA de la provincia de Buenos Aires, en el que se ha desarrollado una red de mujeres en el ámbito local, con patrocinio y financiamiento estatal, para responder a las necesidades básicas, y que constituye una verdadera muestra de feminismo popular con liderazgo estatal. Aunque en sus inicios, a comienzos de la década de 1990, se identificó como claramente no feminista, de dicha red ha surgido una conciencia creciente de empoderamiento que ha ampliado la agenda desde los temas más tradicionales a otros que incluyen, como novedad, la violencia contra la mujer y los derechos reproductivos. El cambio fue resultado del trabajo territorial con mujeres que, como lo ha probado reiteradamente la literatura latinoamericana, no puede evadir los problemas de la discriminación, así como de los contactos internacionales que se profundizaron a partir del crecimiento del programa. Sin embargo, este tipo de experiencias no es tenida en cuenta por los grupos del movimiento en la medida en que las consideran organizaciones de carácter clientelista y manipuladoras de las bases. El divorcio entre unos y otros reitera el llamado de atención que muestra la historia reciente sobre el paralelismo entre los grupos populares de mujeres y los grupos organizados sobre bases ideológico-doctrinarias.

2. *La subcultura feminista moderna, alternativista.* Mantiene las banderas del neofeminismo autónomo de la transición. Funciona como un polo generador de cuestionamientos fácticos, teóricos y políticos, con un alto grado de debate académico. Identifica temas de punta y los sigue para profundizar el debate, y hace *advocacy* ante la opinión pública. Pese a su vocación de autonomía, oscila alrededor de los partidos cuando en ellos aparecen liderazgos que resulten potencialmente representativos de los intereses del sector. Se trata de los grupos que tienen un más alto grado de reflexión sobre los costos que implicó el cambio de escenario, aunque carecen de una perspectiva propositiva ante un contexto en que se acentúan los rasgos actuales de disociación entre Estado-sociedad-partidos políticos.

Los problemas que el sector identifica como obstáculos para su consolidación se sintetizan en el viejo debate feminista entre autonomía y heteronomía, y se centran en los problemas de la cooptación estatal-partidaria, los costos de la institucionalización, la renuncia a la inclusión de temas no negociables —básicamente lesbianismo y aborto—, cuya omisión de la agenda consideran como parte del precio pagado por la institucionalización; otro de los problemas que identifica es la construcción del ámbito público y la relación con éste y el creciente proceso de *ongeización* del movimiento feminista. En este sentido, consideran que la aparición de este sector es más una respuesta a las necesidades de las agencias financiadoras y de los gobiernos que a las propias, y que en algunos momentos las lleva a perder su carácter contestatario (Birgin, 1999: 21). El sector caracteriza adecuadamente las dificultades de representación del género, habida cuenta de la complejidad que incorpora el sujeto social femenino atravesado por múltiples determinaciones difíciles de articular, así como la necesidad de una redefinición de la política que amplíe crecientemente sus campos de acción, en un movimiento que se desplace del mundo público al privado, que coinciden en considerar como espacio generador de la dominación y, por lo tanto, espacio de lucha para el cual deben diseñarse estrategias específicas. Los derechos sexuales y la asunción del cuerpo femenino como sexuado introducen en el espacio público el tema espinoso de las orientaciones sexuales —básicamente lesbianismo—, pero también derechos de los travestis y gays. Este sector se expresó en un importante debate institucional en relación con el llamado Código de Convivencia Urbana de la ciudad de Buenos Aires, en el que el Parlamento de dicha ciudad tuvo que elaborar una legislación que rigiera el uso del espacio público por dichos grupos, incluyendo el debate sobre la prostitución callejera. La dificultad del conjunto de las fuer-

zas políticas de la ciudad de acompañar el debate atendiendo a una perspectiva garantista dejó al sector feminista ortodoxo en un aislamiento social enorme, mostrando también las debilidades para conciliar dicha agenda con el *establishment* político partidario (Barrancos, 1999: 53). Algunas feministas, en cambio, consideran que el movimiento trasladó erróneamente el eje del debate que estaba puesto en la seguridad ciudadana en libertad (Haydée Birgin, comunicación personal).

3. *La subcultura feminista de los partidos políticos y el Estado.* Éste es el sector que ha aceptado que las reglas de juego de la representación pasan necesariamente, aunque no de manera monopólica, por el espacio que abre la vida político-partidaria. No es un grupo homogéneo e incluye personas y grupos que aportan trayectorias de muy diversas experiencias y orígenes. Algunos se inspiran en modelos de construcción de poder que han sido exitosos en otros países, especialmente en Estados Unidos, en la línea del *institutions building*, y se centran en aspectos más instrumentales de la lucha de las mujeres por el poder, enfatizando metodologías de obtención de recursos, creación de *caucus*, espacios de intercambio interpartidarios que tienden a promover el desarrollo de metodologías de empoderamiento femenino, como en el caso de Mujeres en Igualdad (véase Feijoó, 1994a; Filc, 1997). Otros operan desde estructuras más tradicionales, como los frentes o las secretarías de mujeres dentro de los partidos políticos. Esta subcultura está cercana al aparato del Estado en tanto el triunfo partidario habilita rápidamente para ocupar posiciones en el mismo, y la legislación de cuotas vigente facilita dicho proceso. Dentro del campo político no ha podido, sin embargo, como ha sucedido en el caso chileno, generar posicionamientos interpartidarios comunes. Aquí, nuevamente, la tradición de fuertes identidades político-partidarias parece actuar como bloqueador —salvo casos excepcionales— de la capacidad de generar agendas y convergencias comunes contra las tendencias a una mayor autonomía en la formación de sujetos; en este campo se ha producido un creciente reclutamiento de la dirigencia femenina en función de vínculos familiares. Este fenómeno de una incorporación por adscripción de parentesco arroja sombras sobre la utilidad de mecanismos como la cuota. En este sentido, si antes se dijo que era necesario mejorar la calidad de la representación, parecería que los criterios de selección forman parte del mismo problema.

De cara a la articulación con el feminismo, los problemas de este sector surgen de la dificultad de articular los desafíos que genera la inserción en este espacio, básicamente para el sector ligado al Estado, con la

energía feminista. Esto se traduce en limitaciones importantes resultado de la ausencia de diálogo, y que se expresan en problemas no abordados o mal resueltos como, por ejemplo, el de desarrollar capacidades para hacer operativos los principios de trabajo, especialmente frente a lo que ha sido el área más dinámica de diseño de políticas públicas de género. En este sentido, ha resultado más eficaz la crítica ideológica y epistemológica del feminismo que su capacidad propositiva, a la vez que el activismo partidario ha resultado más eficaz para escalar posiciones que para mantener posturas de reivindicación de género. Este divorcio sólo genera pobres resultados, ya que se hace evidente que, en un sentido, es más fácil denunciar la ausencia de la dimensión de género de un programa que proponer alternativas superadoras que requieren del diálogo o utilizan dicha interpelación para escalar posiciones sin que después exista una constitución frente a la cual rendir cuentas. Experiencias referidas a empleo, educación, trabajo con campesinas y mujeres urbanas pobres, señalan que no se trata de objetivos fáciles de alcanzar unilateralmente. Según dice Birgin, "frente a campesinas pobres, que están en la indigencia, que es lo que le planteamos nosotras a una política de género, porque si no, realmente perdemos perspectiva" (Birgin, 1996: 116).

Los nudos de debate que el sector identifica se refieren, centralmente, al problema de la representación y la participación y, fundamentalmente, a los límites que tienen ambas categorías en el marco de un Estado patriarcal y capitalista en su diseño. Para este sector, un punto central es incorporar la noción de ciudadanía femenina que permita la redefinición del dominio masculino del Estado, así como el debate sobre la creación de formas de organización democrática no sólo en los espacios públicos, sino también en los privados, como la familia (Di Marco, 1996: 204-213; Lipszic, 1997: 5-6; Schmukler y Di Marco, 1997). Otras posiciones feministas, en cambio, ponen el acento en la caracterización del Estado como institución atravesada por contradicciones que permiten redefinir las relaciones desiguales de poder entre los géneros. En cuanto a la participación, como en el feminismo autónomo, acentuado a partir de los aprendizajes que surgieron del incremento de la presencia femenina institucional promovida por la ley de cuotas, la pregunta se dirige a cuál debe ser la relación entre representantes y su constitución, habida cuenta, una vez más, de la dificultad de representar una gama de intereses tan complejos como los que van ligados a la identidad femenina. El tema de la relación entre el feminismo y la legislación es otro tema crucial para este grupo de mujeres.

En cuanto a las mujeres representantes en los distintos segmentos del Estado —nacional, provincial y municipal—, llama la atención su re-

sistencia a que las identifiquen con el feminismo, aun cuando algunas de ellas levantan posturas que, sin duda, son reconocidas como tales. Este problema remite a una incógnita, que tal vez consigue las condiciones de instalación del neofeminismo en la década de 1970, momento en el cual, como se señaló, el mismo fue considerado como un mecanismo divisor de la lucha de clases o de la lucha nacional y antimperialista, o tal vez a condiciones mucho más prosaicas de una escena política parroquial y que, pese a su pretendido modernismo, se mantiene todavía fuera de las grandes tendencias de los países centrales en materia de género. Esta relación quizá permita explicar también la prepotencia estatal que le llevó a sostener en Pekín las posturas antes mencionadas frente a una sociedad civil que, sin incluirse en el feminismo militante, mantiene valores mucho más igualitarios que los que sustenta el Estado.

Prospectiva

La panorámica de las páginas anteriores muestra las dificultades que deben afrontar los actores sociales y políticos —incluyendo el feminismo— para superar las constricciones que impone el peso de las tradiciones sobre los actores. Como ha dicho una entrevistada, se trata de "una historia nacional de desarticulación entre sociedad civil y Estado que los grupos de mujeres no pudieron evadir" (Haydée Birgin, entrevista personal). En esa historia de desarticulación hay elementos que son propios de los distintos actores. Por un lado, pese a las características de modernidad propias de Argentina, la marca del decenio de 1970 y la disruptiva aparición del neofeminismo, compitiendo con la lucha nacional y de clases, no pudieron ser superadas. En la medida en que el feminismo, salvo excepciones, no ha abordado a fondo esta cuestión, parece difícil que encuentre oportunidades de superación. Esto se traduce en cierto grado de deslegitimación del movimiento que hace difícil que la dirigencia política de mujeres se identifique con esa ideología. Paradójicamente, esta reticencia se combina con el importante grado de avance legislativo que se produjo y con la creciente aparición de mujeres en posiciones políticas relevantes.

Por otro lado, como se señala en la introducción, una cultura política de fuertes identidades —denominada de "partidos políticos fuertes, sistema débil"— dificulta la estrategia central del feminismo contemporáneo de construcción de acuerdos transversales sobre la identificación de la discriminación femenina. Los casos en que dichos acuerdos se produjeron, como en la Convención Nacional Constituyente, fueron genera-

dos, más que de manera intencional por los grupos, como reacción a una amenaza externa. En otros casos, las alianzas tendieron a estar continuamente atravesadas por la relación de apoyo u oposición al partido político de gobierno —durante los últimos 10 años, el menemismo—. Éste, por su parte, generó un escenario político poco pluralista que se caracterizó por la manipulación de todos los temas que preocupaban a la opinión pública, lo que no ayudó a construir estas convergencias. Instaurando un precario sentido común, cuyo objetivo era la alianza con los grupos de poder, no dudó ni siquiera en la ridiculez de instaurar el día del Niño por Nacer. Pero jugadas extremas como éstas hacían que los componentes más conservadores de la oposición se sintiesen obligados a acompañarlas. Así, la reciente celebración de dicho día concitó el apoyo incluso del presidente recientemente electo, que aprovechó la oportunidad para manifestar su postura antiabortista. Esta subordinación a presuntos factores de poder fue cargando de escepticismo a la opinión pública al verificar de manera sistemática que cuanto mayor es la cercanía al poder, mayor es la disponibilidad a sacrificar la agenda de género.

Por su parte, el Estado como aparato institucional ha sido muy activo en generar oportunidades de articulación sobre agendas limitadas, incluyendo financiamiento para programas y ONG, que han puesto a los grupos frente al mencionado dilema de autonomía o articulación con el Estado. La acción de los organismos crediticios internacionales fue importante en tanto diversos préstamos incluyen condiciones referidas a la inclusión de componentes de género, cuyos logros y alcances fueron cuidadosamente monitoreados. En los casos en que no se trató de programas prearmados, sino más abiertos en términos de diseño, la consulta a las organizaciones feministas, con el objetivo de diseñar los componentes de género, enfrentó a los grupos con la dificultad de formular políticas propositivas en contextos sociales difíciles, tarea con demasiados obstáculos para ser exitosa. Más bien, lo que se ha producido, como en el caso del mencionado Plan Vida, ha sido una filtración sistemática de las demandas de las mujeres, que el éxito en la introducción de *componentes*. De todas maneras, el Estado puede todavía desarrollar un papel muy activo en relación con el fortalecimiento del sector. Para ello requiere construir vasos comunicantes con la sociedad y escuchar las demandas de las mujeres. En todo caso, como señala Maxine Molyneux:

> En temas de género, como en todas las áreas de la vida política y social, no hay juicios simples, ninguna condición que sea inmune a la redefinición. Los derechos que las mujeres latinoamericanas ganaron durante los dos siglos pasa-

> dos, refleja no tanto un avance firme hacia alguna meta de completa emancipación, como el resultado de conflictos con el Estado y la sociedad en la que se ganaron libertades parciales, precarias, y a veces no deseadas, y se reformularon las metas de esos movimientos. Será, por lo tanto, en ese contexto internacional político y social más amplio, que las mujeres de América Latina continuarán persiguiendo sus metas y objetivos [Molyneux, s. f.: 42].

Lejos de constituirse en el *Triángulo de poder* (Geertje *et al.*, 1996) al que alude la literatura feminista latinoamericana, se ha producido más bien una reproducción de las características del escenario político local en la interacción de los grupos: competencia abierta, partidización, enquistamiento. Pese a ello, la situación de las mujeres ha mejorado, y parte del discurso feminista es ya una *lingua franca*, especialmente en los medios de comunicación de masas, como parte de la experiencia de vida de las mujeres jóvenes; se trata de un feminismo espontáneo encarnado en las prácticas cotidianas, que carece de las estructuras institucionales que permitan profundizarlo y que ayude a las mujeres a saldar las deudas de logros que aun hoy tienen, como, por ejemplo, en relación con los derechos reproductivos y el aborto. En el marco de la asunción del nuevo gobierno, las perspectivas de que este diálogo pueda producirse parecen lejanas. En efecto, con la tarea de superar las limitaciones al pleno desarrollo de la ciudadanía que impuso el modelo menemista, la agenda de las mujeres parece ocupar un bajo grado de prioridad en la lista.

BIBLIOGRAFÍA

ADEUEM, *Relaciones de género y exclusión en la Argentina de los 90. ¿El orden del desorden y el desorden del orden?,* Buenos Aires, Espacio Editorial, 1996.

Barrancos, Dora, "Memoria de un retroceso: el art. 71 del Código de convivencia", *Feminaria,* núm. 22/23, año X, 1999, p. 53.

Bellotti, Magui, "Relaciones de género y exclusión en la Argentina de los 90. ¿El orden del desorden y el desorden del orden?", en ADEUEM, 1996, p. 224.

Birgin, Haydée, "De la certeza a la incertidumbre", en Fempress, *Feminismos de fin de siglo. Una herencia sin testamento,* Santiago de Chile, Fempress, 1999, p. 21.

Borón, Atilio *et al.*, *Peronismo y menemismo, avatares del populismo en la Argentina,* Buenos Aires, El Cielo por Asalto, 1995.

Bousquet, Jean Pierre, *Las locas de Plaza de Mayo,* Buenos Aires, El Cid, 1983.

Calvera, Leonor, *Mujeres y feminismo en la Argentina,* Buenos Aires, GEL, 1990.

Cano, Inés, "El movimiento feminista argentino en la década de 1970", *Todo es Historia,* núm. 183, 1982.

Cenoc (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad)/Secretaría de Desarrollo Social), *Socialmente comprometidos. Guía nacional de organizaciones de la comunidad,* Buenos Aires, Cenoc, 1998.

Chiarotti, Susana, "Los compromisos internacionales y la responsabilidad del monitoreo", en ADEUEM, 1996, pp. 132-134.

Consejo Provincial de la Mujer, *Mujeres bonaerenses,* Buenos Aires, *s. d.*, 1991.

Diana, Marta, *Mujeres guerrilleras. La militancia de los setenta en el testimonio de sus protagonistas femeninas,* Buenos Aires, Planeta, 1996.

Di Marco, Graciela, "Mesa de trabajo: desplegando diversas miradas feministas acerca de lo político y las formas de hacer política", en ADEUEM, 1996, pp. 204-213.

Durrieu, Marcela, *Se dice de nosotras,* Buenos Aires, Catálogos Editora, s. f.

ESIPP, *Construyendo ciudadanía. Estrategias de seguimiento de los compromisos de El Cairo, Copenhagen y Beijing,* Buenos Aires, ESIPP, 1997.

Feijoó, María del Carmen y Marcela Nari, "Women in Argentina during the Sixties", *Latin American Perspectives,* vol. 23, núm. 1, s. p.

——— y Mónica Gogna, "Las mujeres en la transición democrática", en Elízabeth Jelín (comp.), *Ciudadanía e identidad: las mujeres en los movimientos sociales latinoamericanos,* Ginebra, UNRISD-Programa de participación, 1987.

———, "Women Confronting Crisis: Two Case Studies from Greater Buenos Aires", en John Friedmann (ed.), *Emergences, Women's Struggles for Livelihood in Latin America,* Los Ángeles, UCLA, 1996.

———, "Argentina: from Family Ties to Political Action", en Barbara Nelson y Najma Chowdhury (comps.), *Women and Politics Worldwide,* New Haven y Londres, Yale University Press, 1994.

———, "Democratic Participation and Women in Argentina", en Jane S. Jaquette y Sharon L. Wolchik, *Women and Democracy. Latin America and Central and Eastern Europe,* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1998, pp. 35-36.

———, "Las feministas", *La vida de nuestro pueblo,* núm. 9, 1982, s. p.

———, "Una mirada sobre la Convención Nacional Constituyente", *Revista de Ciencias Sociales,* núm. 1, 1994.

Filc, Judith, *Entre el parentesco y la política. Familia y dictadura, 1976-1983,* Buenos Aires, Biblos, 1997.

FLACSO, *Mujeres latinoamericanas en cifras,* Madrid, Instituto de la Mujer y FLACSO, 1993.

Fundación Ford, *Civil Society and Governance,* inédito, s. f.

Geertje Lycklama a Nijeholt, Virginia Vargas, Saskia Wieringa (comps.), *Triángulo de poder,* Bogotá, TM Editores, 1996.

Hirschman, Albert, "Contra la noción de 'una cosa por vez'", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales,* vol. 29, núm. 115, 1989, pp. 303-308.

Lipszic, Cecilia, "Hacia una concepción ampliada de la ciudadanía", en ESIPP, 1997, pp. 5-6.

Mesa de trabajo, "Indagando desde el género las políticas públicas y los programas sociales", en ADEUEM, 1996, pp. 144-162.

Molyneux, Maxine, *Twentieth Century State Formations in Latin America,* inédito, s. f.

Montes de Oca, Zita, "Análisis retrospectivo de la primera gestión oficial de un organismo nacional de la mujer", en ADEUEM, 1996, p. 78.

O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies,* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

PNUD/Subsecretaría de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *Unidas. Directorio de Organizaciones de Mujeres,* Buenos Aires, PNUD/Subsecretaría de la Mujer, 1999.

Saporta Sternbach, Nancy *et al.*, "Feminisms in Latin America: From Bogotá to San Bernardo", en Arturo Escobar y Sonia D. Álvarez (eds.), *The Making of Social Movements in Latin America,* Boulder, Colorado, Westview Press, 1992.

Schmitter, Philippe C., "Contemporary Democratization. The Prospects for Women", en Jane S. Jaquette y Sharon L. Wolchik, *Women and Democracy. Latin America and Central and Eastern Europe,* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1998, pp. 222-223.

Schmukler, Beatriz y Graciela Di Marco, *Madres y democratización de la familia en la Argentina contemporánea,* Buenos Aires, Biblos, 1997.

Subsecretaría de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *Mujeres en Argentina. Estado de situación a 5 años de Beijing,* Buenos Aires, Subsecretaría de la Mujer, 1999.

Vassallo, Marta, "¿Qué hace una feminista en un encuentro como éste?", *Travesías,* núm. 6, año 5, Buenos Aires, 1997, p. 91.

Waylen, Georgina, "Women and democratization. Conceptualizing Gender Relations in Transition Politics", *World Politics,* núm. 46, 1994, pp. 327-354.

———, *Gender in Third World Politics,* Buckingham, Open University Press, 1996.

SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA EN CHILE

GONZALO DE LA MAZA

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analizan las relaciones entre la sociedad civil y la gobernabilidad democrática —que denominaremos *gobernanza*— en Chile. Se realiza una revisión histórica de dichas relaciones para luego profundizar en los cambios producidos por el prolongado régimen militar chileno (1973-1990) y los efectos que ello produjo.

La perspectiva conceptual que se utiliza parte de comprender a la sociedad civil como el espacio intermedio entre el *Estado* y los *hogares*, en el cual se producen múltiples asociaciones autónomas y voluntarias de individuos con diferentes objetivos (Manor, 1998). Al vincular estas asociaciones voluntarias y autónomas con el tema de la gobernabilidad —por lo tanto, con la política y la gestión del Estado—, el espacio intermedio cobra relieve, privilegiándose algunos aspectos de la sociedad civil sobre otros. Particular interés revisten aquellas organizaciones de la sociedad civil que proponen orientaciones y reorientaciones para la gestión del Estado, y que plantean su discurso en el espacio público ligando la defensa o promoción de sus intereses y aspiraciones particulares a aspectos más generales de la organización social. La sociedad civil así definida es enormemente diversa; sin embargo, la diversidad pertinente para el enfoque de la gobernabilidad democrática es aquella que se percibe en las diferentes propuestas de organización social que emanan de los actores de la sociedad civil.

La denominación de *gobernanza* para el problema que nos ocupa responde a una comprensión más amplia del problema democrático, incluyendo en él los niveles de democratización de la propia sociedad y no solo los asuntos considerados jurídica y administrativamente como gubernamentales. Tradicionalmente se ha utilizado el término inglés *governability* —traducido como *gobernabilidad*—, pero no ha ocurrido lo mismo con el término *governance*, reduciendo así el sintético concepto de *gobierno* a sus dimensiones estatales y procedimentales. Aquí queremos enfocarlo de un modo más amplio:

> Consideramos el ejercicio del poder, la *gobernanza*, no como un atributo exclusivo de los gobiernos, sino también como uno perteneciente a la sociedad y el mercado. Por tanto, la manera en que el sistema resuelve conflictos sociales, y la subsiguiente distribución de sus costos y beneficios, dependen tanto del régimen político como del proceso de toma de decisiones y de la capacidad de ese régimen para implementar y ejecutar las decisiones. Esto implica que la distribución final de los costos y beneficios entre los actores del mercado, el Estado y la sociedad civil depende de cómo gobernamos, y de la distribución del poder entre esas tres esferas [Rodríguez y Winchester, 1998: 187].
>
> A medida que reconocemos que la sociedad civil se organiza en nuevos agrupamientos asociativos, a menudo en pos de estrategias de subsistencia en este cambiante modo de vincularse Estado y sociedad civil, se hace mayor la importancia de reconsiderar nuestras nociones sobre gobierno en una dimensión más amplia. De allí la creciente atención otorgada al concepto de gobernanza [McCarney *et al.*, 1998: 118].

Por otra parte, ¿cómo hablar de *la sociedad civil* como una entidad, sabiendo que se trata de una realidad diferenciada y fragmentada internamente, si nos interesa, en particular, considerar las propuestas que de ella surgen? No se puede presuponer una unidad de propósitos y proyectos políticos; por el contrario, el campo de la sociedad civil está permanentemente atravesado por los proyectos y propuestas que provienen del campo político, especialmente desde el momento en que la política dejó de ser un asunto exclusivo de las élites organizadas en los partidos políticos tradicionales. Cuando la política sale de palacio para interpelar a la *ciudadanía*, ofreciendo caminos de movilización y transformación, comienza un intercambio recíproco entre el *Estado* y la *sociedad civil* —crecientemente constituida como un campo autónomo—. La acción y los discursos de ésta tienen, a su vez, consecuencias políticas, dado que producen modificaciones en los procesos en curso, constituyen nuevos problemas, presionan a las autoridades, proponen reformas, sustentan o debilitan alianzas y acuerdos políticos, etc. Y también se autotransforma, debilitando o fortaleciendo a la propia ciudadanía en su actuar. La sociedad civil será entendida aquí entonces como el campo de acción de la *ciudadanía*, manteniéndola como un ámbito autónomo frente al Estado, uno constituido por formas asociativas y circulación de propuestas e ideas que alimentan un diálogo permanente con el Estado —influyéndose mutuamente.

La configuración misma de la sociedad civil está también determinada por las características de los procesos económicos y sus consecuencias sociales. El auge o declinación de las actividades productivas —y sus consecuencias sobre el empleo, las migraciones y el nivel de vida—, los procesos de industrialización y urbanización, el crecimiento o disminu-

ción del tamaño del Estado, la distribución espacial del crecimiento económico, son todos factores que inciden sobre los actores, sus intereses y relaciones dentro de la sociedad civil. La homogeneidad o heterogeneidad interna de la sociedad civil no sólo se deriva de la existencia de múltiples formas organizativas y de la diversidad ideológica; nace también de los efectos unificadores o disgregadores que van produciendo los procesos económicos.

Hechas las precisiones anteriores, es posible fijar las preguntas pertinentes al problema de la sociedad civil y la gobernanza en Chile. En primer término, se plantea el problema del Estado: ¿en qué medida el Estado se construyó expresando y recogiendo la realidad y las aspiraciones de la sociedad civil? Si lo hizo, ¿qué amplitud y diversidad de actores civiles fueron considerados? En su evolución, ¿hasta qué punto el Estado es permeable y posee mecanismos de vinculación *orgánica* con las dinámicas de la sociedad civil? ¿Se han producido cambios importantes en ese ámbito?

Por otro lado, ¿cuáles han sido las formas construidas por la propia sociedad civil para organizarse e influir en los asuntos públicos? ¿De qué modo ha participado en las orientaciones provenientes del Estado o las ha resistido? ¿Manifiesta tendencias a la unificación y potenciación internas que influyen sobre la *gobernanza* de la sociedad, o se trata de un campo fragmentado y sin capacidad de articulación? ¿Hasta qué punto ha dependido de la política en su dinámica interna?

Por último, ¿cómo han sido y son las relaciones entre la sociedad civil y el Estado? ¿A través de qué mecanismos se realizan, cómo se influyen mutuamente, y en qué medida refuerzan o debilitan la democracia?

Perspectiva histórica sobre las relaciones entre la sociedad y el Estado

En Chile el Estado no es un producto de la nación sino que la antecede, y es un actor relevante en la constitución de un espacio nacional. Ello *politiza* necesariamente la reflexión sobre la sociedad, pues las modalidades de constitución del Estado resultan determinantes para las relaciones sociales en el espacio nacional.[1] En el caso de las sociedades de fuer-

[1] Desde un punto de vista general, este fenómeno ha sido analizado como característico de las sociedades dependientes. En la medida en que se trata de sociedades cuyas clases dirigentes están a su vez subordinadas a burguesías extranjeras, se produce una autonomización del Estado como agente del desarrollo, en detrimento de la estructuración de un sistema de relaciones de clase: "La forma general de la sociedad está determinada

te articulación tradicional, con un componente indígena culturalmente homogéneo y con economías campesinas, el Estado no logra recubrir el espacio nacional y opera más como una ficción jurídica y como una realidad represiva. Allí son los propios sectores populares los que, durante el transcurso del proceso de industrialización y urbanización, han ido desarrollando fragmentariamente la integración nacional.[2] En cambio, en el caso chileno la imagen del Estado ha dominado la lectura de la sociedad.

"El Estado es la matriz de la nacionalidad, la nación no existiría sin el Estado", afirmaba un connotado historiador chileno (Góngora, 1981). Se ha puesto énfasis también en la temprana constitución de un Estado nacional, uno basado en la unificación de las clases dominantes como *administradoras* y, al mismo tiempo, subordinadas a la dominación extranjera expresada en la economía de enclave (De Riz, 1979). Esta preeminencia estatal logra consolidarse institucionalmente pocos años después de lograda la independencia de España —a pesar de la existencia de conflictos armados—, puesto que a partir de 1830 se estabiliza una dominación política expresada en: *a)* una Constitución Política que duró 92 años, y que influyó fuertemente en la dictada con posterioridad para remplazarla (1925); *b)* la formación de un ejército profesional; y *c)* la expansión y delimitación de las fronteras en la década de 1880. En tanto *conciencia nacional*, ese Estado había completado su formación a fines del siglo XIX, principalmente a través de operaciones guerreras. La Guerra del Pacífico (1879-1883), que significó la incorporación de importantes territorios en el norte del país, tuvo también consecuencias sociales para la integración nacional: la constitución del *ejército del roto chileno*, que integró simbólica y profesionalmente a importantes contingentes populares y, al mismo tiempo, posibilitó la incorporación definitiva del territorio mapuche en el sur de Chile (1881) —utilizando ese mismo ejército como fuerza de colonización interna.

El Estado surgido de los conflictos posteriores a la guerra de independencia (1810-1818) pudo sostener un régimen político estable a pesar de los sucesivos conflictos armados —tanto internos (1851, 1859, 1891) como externos (1837, 1865 y 1879)— que se dieron a lo largo del siglo XIX. Sin embargo, no constituyó la expresión genuina de los grupos, intereses y proyectos de la sociedad a la que regía, no sólo por que tal orden fue en su momento impuesto por la fuerza, mediante la derrota de la facción liberal en el campo de batalla, y porque excluía de hecho a 90% de la

por su relación con el capital extranjero; esta relación es administrada o transformada por el Estado" (Touraine, 1978).

[2] Un análisis del caso peruano puede encontrarse en Degregori *et al.* (1985).

población de los derechos políticos básicos,[3] sino también por aspectos de fondo que han tendido a estar presentes en diferentes *coyunturas constitucionales*. Mirado históricamente, pueden establecerse pautas sustantivas durante la historia política de Chile; en ellas se

> perfila nítidamente un arquetipo de construcción estatal, a saber: la transformación de la diversidad civil en unidad política se ha logrado *sustituyendo* el diálogo ciudadano por un *consenso operacional*, que ha consistido en la imposición de una determinada forma estatal (unilateral) con ayuda de las Fuerzas Armadas. La *ilegítima* tarea de alcanzar la homogeneización política de la sociedad a partir de un proyecto unilateral se ha resuelto con el uso de la fuerza [Salazar y Pinto, 1999: 20].

Por otra parte,

> Los constituyentes designados por la autoridad [...] tendieron de modo invariable (1833, 1925 y 1973) a construir un modelo de Estado esencialmente político —no social, ni económico—; esencialmente liberal —no corporativo, ni socialista—, y esencialmente centralista —no federal, ni comunal [Salazar, 1994: 94].

A comienzos del siglo XX emerge con fuerza el conflicto social, poniendo en jaque los modelos de integración *privados*: la beneficencia de los adinerados y la autoorganización de los excluidos, sin participación del Estado. Al mismo tiempo, se evidencia una ruptura violenta entre las élites y los sectores populares, quienes protagonizan violentos *motines urbanos* duramente reprimidos con apoyo de las fuerzas armadas (Garcés, 1992). Si bien la inestabilidad política durará en cierta medida hasta 1938, la intervención reguladora del Estado en los conflictos sociales se produce a partir de la promulgación de las leyes laborales de 1924 —bajo presión militar— y del Código del Trabajo a fines de la década de 1920, y a partir del surgimiento de las representaciones políticas populares que, a la par que dirigen y canalizan la protesta popular, empiezan a participar en el sistema político —Partido Comunista en 1921 y Partido Socialista en 1933—. Este proceso se estabiliza en 1938 con el gobierno del Frente Popular y dura hasta 1973.

[3] "La *Constitución* de 1833 [...] excluyó a: las mujeres, los chilenos que no tenían propiedad inmueble, ni capital invertido, ni un ingreso equivalente o superior a $200 anuales (o sea, cuatro veces el ingreso medio de un peón corriente); y a los sirvientes domésticos. La Ley Electoral de ese mismo año agregó a los miembros del clero regular, a los soldados, cabos y sargentos del Ejército Permanente, y a 'los jornaleros y peones-gañanes'". Esta situación duró hasta 1914 (Salazar y Pinto, 1999: 89).

El sistema de relaciones laborales institucionalizado y la gran inclusividad del sistema político marcan durante varias décadas las relaciones entre la sociedad y el Estado. Refiriéndose al sistema político, se ha afirmado que éste fue la *columna vertebral* que articuló a los actores sociales y el Estado durante los cuarenta años anteriores a 1973. Durante este periodo se amplía la participación electoral —en el marco del pluralismo político—, incluyendo también a las mujeres, que adquieren el derecho al voto en 1949.

A diferencia de otros países latinoamericanos, en Chile la experiencia populista fue débil y, por el contrario, la constitución de los actores populares estuvo permanentemente asociada a una dinámica que combinaba la *protesta-mediación* y la *política-regulación estatal*. La originalidad de la trayectoria histórica chilena se expresa en que no se produjeron importantes liderazgos caudillistas, aunque sí figuras carismáticas; los movimientos sociales no se estructuraron autónomamente, aunque la organización popular fue fuerte, y la constante ampliación del sistema político tuvo su contraparte en importantes exclusiones sociales —como la de los campesinos y las masas urbanas pobres.

De modo que frente a la visión del Estado como *matriz de la nación*, hay que señalar el alto grado de constitución de los actores sociales. Es decir, no se trató simplemente de un fenómeno de *cooptación política* o de subordinación y movilización heterónoma de masas desorganizadas. En una comparación con los países vecinos, destacan la trayectoria *clasista* del movimiento obrero, y el radicalismo y gran actividad de los movimientos poblacionales durante el periodo 1960-1973. Por otra parte, en los últimos años se ha investigado el importante grado de autonomía histórica desarrollado durante el siglo XIX por los sectores campesinos *peonales*, trayectoria hasta hoy oscurecida por el predominio de la historiografía *heroica* del movimiento obrero nacido entre los trabajadores de las explotaciones salitreras (Salazar, 1985). Si bien los análisis sociológicos e históricos realizados después de 1973 han tendido a poner énfasis en la importancia y centralidad del Estado en la constitución de la sociedad chilena —y, de paso, en el *estatalismo* de las concepciones políticas—, esto no puede llevar a menospreciar la existencia de actores sociales que desarrollaron importantes grados de sociabilidad e identidad propias. Limitar el análisis a la inserción política de dichos sectores, o al comportamiento de los partidos que reclamaron su representación, es eludir justamente el punto que requiere ser interpretado: la existencia simultánea de la integración política —parcial, subordinada— y de la autonomía social. Si bien es cierto que el conflicto tendía a canalizarse a través de presiones sobre el Estado, no lo es

menos que esas presiones eran expresadas por actores definidos y poderosos.

En consecuencia, puede decirse que la relación entre la sociedad y el Estado estuvo marcada, al mismo tiempo, por aquellos rasgos propios de las sociedades dependientes —autonomía del Estado, fusión de los conflictos— y por un grado significativo de constitución de actores —unidad de las clases dominantes, autonomía del movimiento obrero *clasista*—. Esto permite entender la alta capacidad de transformación que mostraba la sociedad chilena. Durante la década de 1960 empieza a manifestarse una crisis del modelo de dominación que altera las relaciones entre la sociedad y la política, y que culmina en la ruptura institucional de 1973.

La sociedad civil

Si bien no son abundantes los estudios acerca del desarrollo de la sociedad civil chilena, se destacan algunos rasgos principales. Uno de ellos es la temprana constitución de organizaciones sociales de los sectores medios y populares a partir de la segunda mitad del siglo pasado: desde la Sociedad de la Igualdad, fundada en 1850, y la Unión de Tipógrafos (1853), hasta un conjunto amplio de organizaciones de origen popular minero y urbano a partir de la década de 1880. Las primeras en constituirse fueron las organizaciones de cooperación y autoayuda conocidas como *sociedades de socorros mutuos*, "a través de las cuales organizaron un sistema social de prestación de salud y un sistema previsional a la medida de sus recursos, al paso que fundaban sus propias escuelas, sus salas de teatro, baile y cultura, y su propia prensa. Un micromundo social popular que encontraba allí un referente para la construcción de identidad" (Illanes, 1993: 140).

Se trataba de organizaciones que abordaban la problemática de los sectores populares en ausencia de toda política social del Estado. A su vez, a través de la Iglesia católica, las clases altas canalizaban aportes en dinero para financiar a las organizaciones caritativas, las que —a partir de un esquema paternalista— atendían las necesidades más urgentes de los sectores desfavorecidos —orfanatos, lazaretos, hospitales—. Así, durante el siglo XIX, con un Estado marcado por el ultraliberalismo, y excluyente en el área social, se desarrollaron dos vertientes organizativas importantes: la propia de los sectores populares, inspirada en valores solidarios, y la asistencial, dirigida a los pobres pero gestionada por la Iglesia con el dinero de los sectores acomodados.

En el terreno de las ideas, durante todo el periodo se enfrentaron las concepciones tradicionales vinculadas al catolicismo, el hispanismo y la defensa del orden agrario de la hacienda, con aquéllas de origen laico, liberal y tendencialmente democráticas. En el terreno económico, el *libremercadismo* fue dominante durante la segunda mitad del siglo XIX; en el campo político, en cambio, las ideas liberales y avanzadas normalmente fueron derrotadas. Pero ganaron presencia en instituciones educacionales como la Universidad de Chile (1855), el Instituto Nacional, y en la voz de importantes reformadores como Manuel de Salas y Valentín Letelier, entre otros.

Más tarde surgieron organizaciones propiamente reivindicativas de carácter ilegal —como fueron los sindicatos—, y también un importante movimiento, expresado en las organizaciones mancomunales, que combinaba objetivos culturales con el desarrollo comunitario y la reivindicación económica. A comienzos del siglo XX se fundó la primera organización unitaria de trabajadores, la Federación Obrera de Chile (FOCH), bajo influencia anarquista y socialista. En la década de 1920 surgieron las organizaciones de los sectores medios, muchas de ellas vinculadas al empleo público —como la de los profesores.

El sector empresarial ha contado también con importantes organizaciones desde finales del siglo XIX. La más antigua es la Sociedad Nacional de Agricultura, que representa los intereses de los grandes propietarios agrícolas. En 1883 se estableció también la Sociedad de Fomento Fabril, que agrupa a los industriales. Políticamente vinculadas a los partidos de derecha, y tradicionalmente opuestas a los proyectos de reforma social, conformando las dos vertientes principales de la élite económica, ambas organizaciones conservan hasta hoy un papel de representación gremial decisivo. Debe destacarse también la continuidad de la función ideológica, organizadora y comunicativa del diario *El Mercurio* —establecido en Valparaíso a mediados del siglo y en Santiago en 1901—, el cual desempeña hasta hoy un papel gravitante en las ideas empresariales.

Más allá de las organizaciones, la conformación del empresariado tiene un importante componente extranjero, y esto debido tanto a la constante subordinación de la economía nacional a la dominación externa como a las políticas explícitas de inmigración y estímulo a la inversión extranjera —fenómeno permanente desde el siglo XIX—. De esta élite se ha dicho que: "Hubo dinamismo y aventurerismo pero faltó esfuerzo sistemático, preocupación por el rendimiento social, por el futuro de la inversión. En otras palabras, el espíritu aventurero se ahogó en la búsqueda de ganancias fáciles, en el goce de la renta de corto plazo; faltó un horizonte nacional de largo plazo" (Montero, 1997: 69).

Otro gran actor social ha sido la Iglesia católica, institución de implantación nacional que ha patrocinado —desde la colonización española hasta hoy— gran parte de las iniciativas de beneficencia en los campos de la salud, la educación y la atención a los ancianos, entre otros. Desde comienzos del siglo XX desarrolló importantes actividades de promoción del sindicalismo urbano —oponiéndose a los movimientos de raíz socialista—. De fuerte presencia en el medio rural, la influencia de la Iglesia fue decisiva para el sostenimiento del orden tradicional, así como en el surgimiento de movimientos de cambio a partir de la década de 1950 y durante la realización de la reforma agraria en el decenio de 1960.[4]

Desde fines de la década de 1950 se desarrollaron la organización barrial de los habitantes de los sectores urbanos pobres —*comités sin casa*— y el movimiento cooperativo, aumentando así la presencia de los sectores populares en la vida nacional. Estas organizaciones fueron un producto de la migración campo-ciudad, del aumento de las movilizaciones sociales por salario y servicios, de las iniciativas de reforma desde el Estado —especialmente a partir de 1964—, de la actividad de los partidos políticos de centro e izquierda y, finalmente, de la fuerte influencia de la Iglesia católica. A partir de 1957, con la primera gran ocupación de terrenos protagonizada por 15 000 personas en la zona sur de Santiago —constituyendo lo que sería la población La Victoria—, comenzaron a establecerse diversas poblaciones populares producto de las ocupaciones organizadas de terrenos, proceso que se hizo más intenso durante la década de 1960, como respuesta a la crisis de las políticas de vivienda. En 1966 se dictan la Ley de sindicalización campesina y la Ley de reforma agraria, dando origen a un profundo proceso de organización —promovido y fomentado desde el Estado— de los sectores campesinos. En 1968 se dicta la Ley de juntas de vecinos y organizaciones comunitarias, que legaliza y amplía un conjunto de organizaciones de base territorial —Juntas y comités de vecinos—, y funcionales —Centros de madres, Centros de padres y apoderados, Centros juveniles, Centros culturales y Clubes deportivos—. En 1953 se funda la Central Única de Trabajadores y comienzan las primeras huelgas campesinas, desarrollándose procesos cíclicos de movilización durante todo el decenio de 1960 y comienzos del de 1970, periodo en el que se vive un clima de máxima politización (Pizarro, 1986; Espinoza, 1988).

Desde comienzos del siglo XX, la realidad de la sociedad civil chilena estuvo fuertemente influida por los fenómenos políticos que sucedían en

[4] De hecho, la Iglesia católica promovió el sindicalismo campesino desde la década de 1950 y realizó la primera reforma agraria (antes de la gubernamental), entregando las propiedades rurales que poseía a la administración de los campesinos.

el país, principalmente porque el espacio político fue ampliándose hasta convertirse en el campo de negociación y resolución de los principales intereses de esa sociedad. Si bien hasta 1925 la política se realizaba principalmente entre los grupos de élite —divididos entre conservadores y liberales—, ya en 1920 fue elegido un caudillo liberal que amplió la convocatoria hacia los sectores medios y populares —Arturo Alessandri—. Anteriormente el Partido Demócrata —fundado en 1887— había tenido gran influencia entre los artesanos y los nuevos sectores medios, mientras que el Partido Comunista y los anarquistas eran fuertes en los sindicatos. A partir de 1925 la relación entre la política y las organizaciones civiles se hace más estrecha, estableciéndose una suerte de *correa de transmisión* mediante la cual los grupos sociales se movilizaban y presionaban por sus demandas al sistema político, el cual —a través de los partidos y el Parlamento— abría y regulaba los espacios dentro del Estado. Todo este proceso se vio interrumpido con el golpe militar de 1973 y la represión posterior.

A diferencia del periodo anterior, el Estado desarrolló a partir de 1925 una creciente actividad en el campo económico y social, apoyado en la nueva legislación laboral y la presencia en el Parlamento de representantes de los diversos sectores sociales urbanos. Todo ello permitió abrir grandes espacios institucionales, así como lograr que una gran cantidad de reivindicaciones populares se hicieran parcialmente realidad. Sin embargo, este proceso de mayor inclusividad de la política significó el fin de las organizaciones populares autónomas y el predominio de una orientación reivindicativa frente al Estado por parte de todos los sectores. Éste respondió expandiéndose de modo inorgánico pero constante, hasta 1973. La relación entre la política y la sociedad civil se tornó manipuladora y con tendencia a la cooptación, y los movimientos sociales que no contaban con apoyos políticos significativos no pudieron desarrollarse de manera adecuada; es el caso de las mujeres y de los pobladores hasta fines de la década de 1950, y de los campesinos hasta mediados de la de 1970.[5]

[5] Considérese al respecto esta reciente interpretación del periodo: "El movimiento popular no presentó después de 1932 ningún proyecto alternativo de construcción estatal. Más bien, por presión o sin ella, se disciplinó bajo el imperio de la Constitución y el Código del Trabajo. Incluso colaboró, de modo clientelista, hasta 1946. Después, sin embargo, entró activamente en el mercado competitivo de las 'peticiones' (allí combatían demandas justas con las no tanto) [...] el Estado de 1925 no fue un instrumento de dominación ni del empresariado ni del proletariado ni de las clases medias sino, en rigor, de la clase política civil [...] que excluyó y subordinó todos los movimientos sociales (incluyendo el de los militares). Es decir: todos los brazos de la sociedad civil. El trueque de la 'participación' por la 'petición' se practicó hasta el final" (Salazar y Pinto, 1999: 64-65).

La sociedad civil bajo la dictadura militar

La instauración de una dictadura militar de conducción única a lo largo de más de 16 años produjo importantes efectos en la restructuración de la sociedad civil chilena y en sus vínculos con la política y el Estado. El intento de *refundar* el sistema económico y político *desde arriba* se dio en el marco de una fuerte represión política y militar a toda expresión de descontento y oposición. El diagnóstico histórico de las fuerzas que ocuparon el Estado apuntaba a desactivar las alternativas de cambio y su posibilidad de incidir sobre las estructuras estatales. En el campo social, se promovió la *privatización* de los ciudadanos, que fueron alejados tanto de la participación política como de sus propias formas asociativas.

En el terreno económico, luego de los dos primeros años, se impuso un modelo de apertura al exterior, privatización y desregulación económica, modelo que se tradujo en un importante proceso de concentración de la propiedad y los ingresos, cambios en la legislación laboral, privatización de los servicios de salud y del sistema previsional, y transformaciones en la estructura social, entre otros. Durante las décadas de 1970 y 1980 se vivieron dos periodos de durísimo ajuste económico —1975-1976 y 1982-1983— que condujeron al empobrecimiento de amplios sectores de la población, al deterioro de los niveles de vida y a la falta de atención a las necesidades básicas debido a la disminución de la acción social del Estado.

A lo anterior se agrega el aumento de la diferenciación social —producto de la exclusión de grandes sectores del aparato productivo—, el crecimiento de un sector terciario —reducido pero de alta tecnificación (ligado a las finanzas y al comercio exterior)—, el aumento del empleo informal y la disminución del empleo público, las transformaciones en el agro, entre otros aspectos. *Grosso modo*, puede señalarse que durante el decenio de 1980 surge un amplio sector *excluido* de todo beneficio del sistema —el desempleo abierto llegó a 30%—, contrapuesto a otro *integrado*, sea en forma privilegiada o deteriorada, a través, por ejemplo, de la permanencia en empleos estables con remuneraciones de mercado. Es decir, se acrecentó la heterogeneidad de los sectores sociales —entre sí y dentro de cada sector—. Por otro lado, la permanencia de una alta tasa de desempleo redundó en una virtual paralización de la acción obrera independiente —por temor a la pérdida de la fuente de trabajo— y condujo al desarrollo, entre los cesantes, de múltiples estrategias de sobrevivencia que pasaron a ocupar un lugar central en su accionar.

Otro efecto fue el cierre de los espacios de participación y de articulación de identidades sociales. A través de las reformas legales y el ejercicio de la represión se promovió la atomización de las organizaciones sociales populares, la privatizacion de las esferas del conflicto social —a través de las reformas privatizadoras en salud, previsión, educación y legislación laboral— o, simplemente, del control gubernamental directo o indirecto —Juntas de vecinos, Centros de madres, Centros de alumnos y Federaciones estudiantiles, Centros de padres, municipios.

El espacio político permaneció también cerrado a toda actividad organizada, y se quebraron las relaciones preexistentes entre la sociedad y el Estado. Desde el inicio, el régimen prohibió la actividad de los partidos políticos tradicionales, persiguiéndolos y reprimiéndolos duramente, sobre todo a los de izquierda. Por su parte, los partidos de derecha se *autodisolvieron*, confiando su papel de representación a los militares y a los tecnócratas vinculados al gran empresariado, quienes se hicieron cargo de los puestos públicos. Se clausuraron también las instancias propias de la democracia representativa generadas por elección directa. Al mismo tiempo, se reformuló el papel económico y político del Estado, el cual abandonó sus funciones tradicionales para fortalecer una función eminentemente represiva, garante de una política económica antintervencionista, una que no reconocía como interlocutores a los grupos sociales afectados. Se estableció un fuerte control sobre la comunicación masiva excluyendo a los grupos no oficialistas. Lo propio se hizo con las universidades. Con todo esto se buscó suprimir la función de mediación que los partidos políticos —pero también las grandes organizaciones, los dirigentes, los comunicadores, los intelectuales— cumplían dentro del sistema democrático chileno. Si bien estos agentes subsistieron a pesar de la represión, no pudieron ya intermediar entre los grupos sociales y el Estado —como fue tradicional en Chile durante los cuarenta años precedentes.

A partir de 1983 se produjo una amplia movilización de los sectores afectados por la dictadura, bajo la forma de *protestas nacionales*. El antecedente inmediato de dichas movilizaciones fue una crisis económica producto de la inmensa dependencia del modelo de las variables económicas externas. Se produjo la quiebra de empresas, la intervención estatal de la banca, el aumento del desempleo y el fin de la estabilidad cambiaria. De un régimen que se decía el *refundador* de la economía y de la sociedad se transitó a uno que *administraba la crisis* (Garretón, 1985).

Durante tres años y medio se produjo la movilización reiterada de la sociedad civil emergente —en conflicto directo con la dictadura mili-

tar—. La movilización producida entre 1983 y 1986 mostró tanto los efectos de la dictadura sobre la sociedad como las capacidades de la sociedad civil chilena, particularmente en su *fracción inferior*. Convocada por la Confederación de Trabajadores del Cobre, el núcleo más poderoso del sindicalismo nacional —empresas estatales—, fue sostenida en realidad por la movilización de amplias masas urbanas: pobladores, estudiantes e, intermitentemente, sectores medios. Organizada a través de una red de grupos pacientemente formados durante 10 años —por activistas políticos, defensores de los derechos humanos, agentes pastorales de las iglesias y mujeres incorporadas a la lucha por la subsistencia—, movilizó masivamente a los *no organizados*. Realizadas luego de una década de propaganda contra la política y las propuestas democráticas, las protestas nacionales fueron directamente políticas, contra el régimen, y bajo una consigna simple: ¡Democracia ahora! Fueron manifestaciones periódicas y sin continuidad; principalmente pacíficas pero con duros enfrentamientos con la policía y, ocasionalmente, con actos de violencia, ya sea masiva —sobre todo de jóvenes— o realizada por grupos armados. Diferentes estrategias políticas intentaron conducirlas; pero, más que del despliegue de una estrategia, se trató sobre todo de un *rencuentro* de lo social y lo político en el marco de la acción expresiva.

Pueden señalarse dos consecuencias importantes de ese periodo de movilizaciones. En primer lugar, se abrió un espacio para la aparición de actores políticos públicos. Éstos buscaron hacerse cargo de la exigencia de cambio, así como de representarla ante el Estado, pero sin que existiera un espacio político donde hacerlo. En segundo lugar, la protesta favoreció la reconstitución de la sociedad civil que se expresaba pública y directamente en la lucha contra el régimen. Estas dos *lógicas* implícitas en la protesta no se combinaron fácilmente y, de hecho, tenían objetivos diferentes: mientras una buscaba construir un *espacio político* donde negociar la transición, la otra reforzaba la organización de los actores sociales cuyo carácter político era débil, pues su acción de transformación tendía a ser efímera o respondía a intereses particulares que no tenían una traducción directa en el plano político. La *protesta nacional* era efectiva social y políticamente sólo en la medida que lograba armonizar esos polos en tensión: ni la sociedad civil tenía suficiente capacidad de autoorganización y autoconvocatoria en las condiciones existentes, ni la política podía ser efectivamente transformadora sin apoyarse en la movilización civil (De la Maza y Garcés, 1985).

La movilización de protesta y en pro de una ruptura democrática declinó desde fines de 1986, pues no logró el fin del régimen militar ni su

apertura política, y fue abandonada como estrategia por importantes sectores políticos que manifestaron su temor ante la envergadura y la dificultad de controlar la movilización popular.[6] A mediados de 1988 volvió a vivirse una masiva movilización social, pero esta vez canalizada a la participación electoral en un plebiscito convocado por Pinochet para decidir sobre la continuidad del régimen. La unidad de la oposición —con la excepción del Partido Comunista—, junto al masivo apoyo obtenido, posibilitaron la derrota de Pinochet y abrieron paso a la realización de elecciones democráticas en diciembre de 1989.

Después de 1973, la reconstrucción de la sociedad civil estuvo marcada por que se realizó al margen de la legalidad y bajo una fuerte represión. Por lo tanto, se expresó en pequeños espacios, su expresión pública fue débil, y tendió a reunir a ciertos sectores ciudadanos, mientras la mayoría permaneció desarticulada y sin voz propia al menos durante 10 años. La Iglesia católica y otras iglesias cristianas asumieron la defensa de los derechos humanos y ampararon a los sectores afectados por la política imperante en la época. A mediados de la década de 1970 surgieron las Agrupaciones de Familiares de víctimas de la represión, las cuales existen hasta hoy.

Las manifestaciones artísticas y el trabajo comunitario en los barrios populares fueron también espacios de rencuentro de los actores políticos, impedidos de incorporarse al Estado, con los nuevos dirigentes sociales, constituyendo así nuevos espacios de sociabilidad. Siempre enmarcadas y hostigadas por la prohibición gubernamental, estas acciones estuvieron signadas por la resistencia al poder en nombre de la identidad cultural, el proyecto de recuperación democrática y la vivencia de la solidaridad.

Otro factor clave fue el apoyo de la cooperación internacional a la lucha democrática, lo que permitió desarrollar un conjunto de organizaciones de nuevo tipo.[7] Muchas de éstas estuvieron activamente involucradas en la lucha contra la dictadura, aunque de muy distintas formas. Mu-

[6] También influyó en la desactivación de las protestas el descubrimiento de la internación de armas por parte del Partido Comunista con el fin de apoyar una política de insurrección popular armada.

[7] Las ONG —al comienzo ligadas a la Iglesia y a los derechos humanos y, luego, en la década de 1980, autónomas y cubriendo un amplio espectro del desarrollo social—, las organizaciones económicas populares para enfrentar la sobrevivencia y el desempleo —llegaron a ser más de 3 000 a comienzos del decenio de 1990, para luego declinar rápidamente—, los centros académicos independientes, nuevos sindicatos —permitidos desde 1978—, numerosas y diversas organizaciones de mujeres y grupos feministas, ollas comunes, comedores solidarios, talleres laborales, grupos de salud, comunidades cristianas, comités sin casa, grupos ambientalistas, organizaciones culturales indígenas, grupos juveniles y culturales, etcétera.

chas veces las dirigencias poseían vínculos políticos, mientras las bases sociales se movilizaban en función de intereses muy específicos, o de convocatorias de reorganización social o afirmación cultural. Sin embargo, lo distintivo era que en ese *movimiento* se recreaba tanto la propia sociedad reprimida y fragmentada como las nuevas propuestas políticas que más tarde se proyectarían al espacio público bajo las condiciones de transición negociada. En 1986 se organizó la Asamblea de la Civilidad, una concertación sociopolítica de las principales representaciones sociales de la época: colegios profesionales y agrupaciones sindicales, estudiantiles y de derechos humanos. El sector poblacional no tuvo representación (Loveman, 1994).

Durante la segunda mitad del decenio de 1980, la *sobrepolitización* de la sociedad civil organizada ocultó en parte la transformación interna que ésta estaba experimentando: por un lado, la hegemonía creciente del gran capital privado que comenzaba a proyectarse más allá del régimen militar; por otro, la extrema fragmentación de los sectores sociales —menos vinculados al Estado, menos organizados en sindicatos y con los puentes cortados con los antiguos liderazgos de la sociedad chilena—, listos para comenzar a participar en el nuevo escenario que había sido creado para ellos, lo que comenzó a ocurrir a partir de 1987 con la reactivación económica, el repunte del empleo y la aceptación política del marco constitucional impuesto por Pinochet.

El periodo posterior a 1990

La salida democrática no se produjo mediante una ruptura institucional, ni se tradujo en una reforma económica de significación. Por el contrario, la estrategia política se basó en la derrota de Pinochet en el plebiscito que él mismo convocó y, luego, en el respeto escrupuloso a las reglas constitucionales. Asimismo, la estrategia económica mantuvo el modelo de apertura al exterior —con hegemonía del gran capital—. Así, la expectativa de una participación popular amplia no se realizó con posterioridad a 1990, produciéndose, en cambio, un protagonismo de las élites políticas y económicas, las cuales negociaron los términos de la transición —con participación de las fuerzas armadas—. Se desactivó el movimiento social *antidictadura* y no fue remplazado con formas participativas de nuevo tipo.

El fin de la dictadura planteó simultáneamente la redemocratización institucional y la necesidad de reconstruir los lazos entre el Estado y la sociedad sobre nuevas bases, luego de la prolongada transformación rea-

lizada. Diversos factores influyeron para que sólo se abordara parcialmente la primera tarea, posponiéndose la segunda. Ya hemos mencionado que no hubo ruptura institucional, por lo que el marco legal posterior a 1990 se inscribe dentro del orden constitucional de 1980, y tiene diversos límites a consecuencia de la presión militar, los mismos que le otorgan al bloque prodictadura una suerte de *poder de veto* sobre la acción estatal.[8] Pero es también importante consignar que en el terreno económico el país vivía una reactivación desde 1985, lo que llevó a los responsables de la política económica a formular una estrategia basada en el mantenimiento del modelo neoliberal junto a la reactivación de la política social —lo que en otro texto hemos llamado *el neoliberalismo bien temperado* (De la Maza, 1995)—. Por último, en 1989 se produjo también el fin del campo socialista, intensificándose tanto la globalización capitalista como la crisis de las alternativas políticas de izquierda, lo que avaló también los rasgos de continuidad de la transición chilena respecto al periodo anterior.

Si bien la transición fue producto de una convergencia entre la sociedad civil y los actores políticos que destruyeron la *gobernabilidad* dictatorial y legitimaron el cambio, el proceso mismo condujo al divorcio creciente entre *gobernabilidad* y *gobernanza*. Asegurar la primera se convirtió en el objetivo primordial de la alianza gobernante en diálogo con los *poderes fácticos* —económicos, militares y comunicacionales— y los *poderes institucionales* heredados de la dictadura. Por ello, la enorme movilización de rencuentro social *en nombre de la política* terminó, de acuerdo con la gráfica expresión de un periodista, "en un *coitus interruptus*, en el inicio de una ausencia civil" (Otano, 1995: 69).

Los fundamentos de legitimidad política de la redemocratización ayudan a entender la dinámica de la sociedad civil durante este periodo. En términos históricos, en Chile identificamos dos fuentes importantes de legitimidad de la acción política: la democrático-institucional y la nacional-popular. La primera constituyó el mito de la democracia chilena antes de 1973: el *Estado en forma* organizado por Diego Portales en 1833, la continuidad institucional de la democracia, y la progresiva ampliación del espacio estatal. La democracia se expresaba, principalmente, en la fuerza y gran representatividad de los partidos políticos —"el Estado de la clase política civil", en palabras de Gabriel Salazar—. Aun-

[8] Éste se expresa tanto en el plano político institucional (ley electoral, composición parcialmente electa del Senado, inamovilidad de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas, barreras a la reforma constitucional) como fuera de él a través de la acción de lo que un dirigente de la derecha liberal llamó los "poderes fácticos" (la cúpula del gran empresariado, la comandancia del ejército y el diario *El Mercurio*).

que diversos autores han enfatizado que se trató de una legitimidad procedimental y no de una adhesión sustantiva a los valores democráticos, permitió mantener, durante 40 años, ese sutil equilibrio entre la representación de los muy diversos intereses corporativos y la adhesión a un sistema político que daba espacio a los actores más organizados, legitimando así la exclusión de los menos organizados. La cara oculta de este sistema político fueron, justamente, esas importantes exclusiones y la tendencia al cuestionamiento de los partidos políticos, que también existió de manera importante desde la década de 1950. La relación entre las masas populares y el Estado se había ido produciendo también de manera distinta al modelo institucional; la reivindicación de la participación directa de la sociedad en los asuntos públicos no conllevó el respeto a los procedimientos institucionales; más bien se apoyó en propuestas que ofrecían una resolución sustantiva de los problemas de las mayorías. A partir del momento en que el dinamismo económico se tornó difícil —1955—, se debilitó la legitimación institucional del llamado *Estado de compromiso*, y las diferentes fuerzas sociales fueron autonomizándose. En el plano político esto se expresó —desde 1952 en adelante, y en el desborde del sistema institucional que se hizo evidente a partir de 1967— en una suerte de *apuesta al presidencialismo*, como en el caso del reiterado éxito de las figuras carismáticas que excedían su base político-partidaria —Frei, Allende—, o de figuras directamente *antipolíticas* —Ibáñez, Alessandri.

Después de las protestas de 1983, la reconstrucción del sistema de partidos se ha realizado completamente con acuerdo con la tradición democrático-institucional, ya que "la prioridad que se otorga a la formación de sistema político será la característica principal del proceso de redemocratización chileno. La identificación entre democracia y sistema político llega aquí a su máxima expresión" (Valenzuela, 1993: 119), sólo que esta reconstrucción político-institucional estuvo desprovista de la eficacia histórica que tuvo en la etapa anterior, y esto debido a los efectos de la restructuración económica, la reducción del papel del Estado y el corto alcance de las reformas institucionales producto de las negociaciones con las fuerzas armadas. La compleja trama de lazos entre las instituciones políticas y la sociedad fue cortada por la acción dictatorial y, al no reconstituirse apropiadamente, desplazó al componente aquí llamado nacional-popular, el cual aparece como despolitizado —ya que no se enmarca en la lógica de la transición—, y se expresa mucho más como una defensa primaria de la identidad y la comunidad popular. De hecho "la formación del sistema político no fue un proceso fácil ni incontestado. En particular, tuvo que abrirse paso en medio de una experiencia políti-

ca radicalmente diferente, que llamaremos técnicamente 'populista'" (*Ibid.*). Lo específico del "populismo" —en los términos de Valenzuela— es, precisamente, el intento de hacer política a partir del "rescate del potencial de historicidad de los excluidos" y "el recurso a una teoría del sujeto definido como sujeto histórico" (1993: 120).[9]

La transición política puso nuevamente en tensión las fuentes de legitimidad de la acción política: en el decenio de 1980 había brotado desde la *experiencia populista* hacia la democratización, y en el de 1990, produjo una democracia incompleta, limitando incluso las posibilidades de la política *democrático-institucional* que la administra. Las consecuencias de lo anterior son la escasa participación social que caracteriza a la democracia chilena, sus dificultades para autotransformarse y completarse —ya transcurridos 10 años desde el inicio de la transición—, y la supervivencia de la concentración de poder en los grupos que sustentaron la dictadura militar. En lo que concierne a la sociedad civil, vemos que ésta gana en autonomía, pero no logra remontar su fragmentación interna y la debilidad de sus expresiones organizadas. Habiendo *apostado a la política*, siguiendo la tradición chilena, no logra constituir sus propios proyectos sociales.

Pero el ocaso de los movimientos sociales, así como la desarticulación social, son también expresiones de la transformación socioeconómica, que es el marco estructural de la transición política. De un periodo de ajuste, en el que se implantó un modelo neoliberal excluyente y concentrador, se transita a un periodo de crecimiento sustentado en el mismo modelo, al que se le adiciona una acción social del Estado encaminada a paliar las consecuencias más agudas de su operación. El crecimiento se ha traducido en un aumento sostenido de los ingresos de las personas —salarios medios, salario mínimo y prestaciones sociales— y, más intensamente, de su capacidad de consumo —apoyada también en el aumento de las horas de trabajo y en el endeudamiento—. Durante casi una década y media se ha mantenido el dinamismo de un modelo que aumenta la disponibilidad global de recursos pero que crea oportunidades inequitativas y profundiza la desintegración social. La naturaleza misma de este crecimiento hace que se manifieste una tendencia concentradora del ingreso y de las oportunidades, tendencia que no se modifica y que, por el contrario, ensancha la brecha entre los distintos sectores de

[9] En palabras de uno de los actores políticos de la transición: "[con] el fin de la movilización social, marcada por el fracaso del intento populista de la 'Demanda de Chile' formulada por la Asamblea de la Civilidad, radicó definitivamente en los partidos la conducción de la oposición. Las organizaciones sociales reconocieron la primacía de lo político, pasando a apoyar la nueva estrategia político-electoral de naturaleza eminentemente conciliadora en el plano social" (Boeninger, 1997: 370).

la sociedad. Estadísticas oficiales —como la Encuesta Casen— así lo han mostrado a lo largo de los años: mientras disminuye el total de personas cuyo ingreso es menor a la denominada *línea de la pobreza* —datos de 1998 lo cuantifican en 21.7% de la población—, las marcas de la desigualdad permanecen constantes entre los diferentes quintiles de ingreso, entre hombres y mujeres, entre adultos y jóvenes, y entre el centro del país y las regiones.[10]

El debilitamiento de la integración socioeconómica se manifiesta de un modo paradójico: mientras los mecanismos tradicionales de integración —la educación y el empleo— muestran una alta cobertura, su impacto en términos de integración es cada vez menor, dada la tendencia a la depauperación, a los bajos salarios y a la falta de servicios sociales adecuados.

La incorporación de las mujeres al trabajo remunerado ha sido una tendencia permanente; sin embargo, está marcada por los mismos rasgos ya anotados: fuertemente diferenciada en lo socioeconómico —entre los sectores pobres se realiza en empleos temporales, mal remunerados, asociados al subcontrato y a eslabones *informales* de la economía *formal*—, sin una adecuada legislación de protección laboral, sin provisión de servicios suficientes —p. e., cuidado infantil—, etc. Estos mecanismos de exclusión laboral, que también afectan a los jóvenes, generan problemas no sólo de carácter económico, sino también social dentro del ámbito familiar y comunal.

Por lo anterior, los relevantes logros sociales de la transición no se han traducido en pautas estables de integración y participación social. El aumento del empleo se hace sobre bases precarias y no equitativas, la extensión de la oferta educativa y el aumento del gasto en salud no alteran la brecha de la inequidad en el acceso a servicios, y la disminución de la pobreza coexiste con el sostenimiento de las enormes desigualdades distributivas. La desarticulación social no se convierte en movilizaciones colectivas, ni en demandas políticas, sino que se expresa principalmente como temor e inseguridad, como desafiliación política, y como debilitamiento de los lazos colectivos y comunitarios. Es decir, se ha dado

[10] Durante los últimos 14 años, Chile ha experimentado un sostenido proceso de crecimiento económico (6% en promedio), basado en la expansión de las exportaciones (cobre, celulosa y madera, fruta y productos del mar), el crecimiento de los servicios y una creciente internacionalización. El empleo creció hasta 1992, año en que comenzó a estancarse, adquiriendo un carácter crecientemente precario. La sociedad presenta elevados rasgos de desarticulación y una enorme desigualdad entre ricos y pobres (sólo superada por Brasil dentro de América Latina); se calcula que los ciudadanos del decil de hogares más ricos recibe un ingreso 37 veces mayor que el de los ciudadanos más pobres (Meller, 1998; De la Maza, inédito).

un cambio en las bases mismas de la sociabilidad, la cual está marcada por la retracción a los espacios privados e íntimos, la desconfianza hacia *los otros* y la falta de proyectos compartidos. El Informe de Desarrollo Humano en Chile (1998) pone énfasis en el deterioro del vínculo social: mientras los chilenos "no sólo reproducen, sino legitiman prácticamente el orden establecido", al parecer ello no basta para "dar forma al 'capital social' necesario". Los datos presentados muestran una sociabilidad débil: "se ha podido constatar un alto grado de desconfianza, una asociatividad precaria, una creciente instrumentalización de las relaciones sociales e, incluso, cierto debilitamiento de la cohesión intergeneracional de la familia" (PNUD, 1998: 216). Además, el informe explora en el hecho de que:

> La falta de complementariedad entre modernización y subjetividad, y las dificultades para asumirla socialmente, parecen ser las principales razones de la inseguridad objetiva y subjetiva en Chile. El Chile actual se caracteriza por un desacople de ambos procesos que, a falta de mediaciones, distorsiona tanto el despliegue de la subjetividad como la sustentabilidad de la modernización. Todo ello puede afectar, incluso, a la convivencia democrática [PNUD, 1998: 29].

Los antecedentes presentados permiten caracterizar el marco de desenvolvimiento de la sociedad civil chilena: mayores niveles de inclusión socioeconómica a través del consumo, pero mantenimiento y profundización de la inequidad social, debilitamiento de los mecanismos de integración interna de los grupos sociales e incertidumbre frente al futuro, todo ello dentro de un esquema político que no estimula la participación y que se vuelve crecientemente elitista.[11]

La sociedad civil organizada: datos y tendencias

Aquí revisaremos las características organizacionales e institucionales de la sociedad civil, haciendo también referencia a los marcos legales que la regulan. Si bien esto no agota la realidad de la sociedad civil, que tam-

[11] En la última elección parlamentaria, en diciembre de 1997, 40% del universo electoral no ejerció su derecho a elegir, sea por la vía de la no inscripción en los registros (jóvenes), o bien por la no concurrencia a las urnas, o por no seleccionar candidato alguno dejando el voto en blanco o anulándolo. Este hecho, junto al descenso electoral de la coalición gobernante, llevó a los dirigentes de la misma a un corto pero interesante debate acerca de lo que *quiere la gente*, un intento por reinterpretar la relación entre sociedad y política después de 10 años de transición.

bién se expresa como acción colectiva más allá de las organizaciones, es una dimensión que permite dar cuenta de la evolución de los principales movimientos sociales y fuerzas sociales organizadas.

Organizaciones populares

Las organizaciones sindicales y de base, que habían sufrido un enorme desgaste en la década de 1980, en el siguiente decenio no lograron reconquistar el peso y la influencia que tuvieron en el pasado. La afiliación sindical creció de modo importante entre 1988 y 1992, fecha en que se superó la cifra de 700 000 trabajadores organizados. Luego comenzó a descender en términos porcentuales hasta llegar a 12.4% de la fuerza de trabajo en 1996. A modo de comparación, baste decir que ya en 1971 se había alcanzado los 700 000 trabajadores sindicalizados, lo que representaba más de un tercio de la fuerza laboral de la época. Existen 13 528 sindicatos, la mitad de ellos creados a partir de 1990, estimándose que 30% no funciona realmente. Son organizaciones cada vez más pequeñas —su tamaño promedio es la mitad que en 1981—, 21% de las cuales son de mujeres —entre los dirigentes sólo 11.4% son mujeres—. De 32% de la fuerza de trabajo femenina, solo 7% está sindicalizada (De la Maza, 1998).

En 1989 fue reorganizada la Central Unitaria de Trabajadores, la cual reúne a unos 300 000 sindicalizados —casi un tercio son profesores—, agrupados en 83 organizaciones, principalmente de segundo grado. Las principales en términos numéricos son las vinculadas al empleo público —profesores, gremios de la salud, la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales y la Federación de Trabajadores del Cobre—. Importantes categorías de trabajadores no están sindicalizadas o carecen de la posibilidad de negociar colectivamente. Las principales movilizaciones del último periodo han sido aquéllas de los trabajadores del carbón —empresa estatal—, en defensa de su fuente laboral o de oportunidades de reinserción ante el cierre de las minas; las de los profesores, en defensa de la educación pública y en demanda de mejores salarios; las de los trabajadores de la salud pública —municipalizada—, por motivos similares; y las de los trabajadores portuarios, en oposición a la privatización de los puertos.

En los barrios existen las Juntas de Vecinos, organizaciones que fueron intervenidas durante el periodo militar y que han sido democratizadas. Estas organizaciones de carácter territorial tienen existencia legal, pero carecen tanto de mecanismos para participar en el gobierno local

como de financiamiento para sus actividades —lo mismo ocurre con los Centros juveniles, los Centros de padres y apoderados, los Centros de madres, los Centros culturales y otras organizaciones funcionales—. Para formar cualquiera de estas organizaciones basta con reunir el número mínimo de socios y establecer una dirección legal registrada ante el municipio respectivo. En Chile existe una fuerte tradición de apego a la ley, por lo que obtener el reconocimiento legal de las organizaciones es un aspecto importante en su accionar —lo que no siempre va acompañado de una alta participación.

Las organizaciones surgidas bajo la dictadura han evolucionado de manera diferente. Los Comités de allegados y sin casa se han articulado de un modo efectivo con las políticas habitacionales del Ministerio de Vivienda que, por una parte, ha aumentado enormemente la cantidad de *soluciones habitacionales* que es capaz de proveer, y por otra, ha estimulado la postulación grupal —hasta un cierto número de personas— a los programas habitacionales. Las organizaciones económicas populares han tendido a disminuir drásticamente: las ollas comunes han desaparecido y unas pocas de ellas se han reconvertido en empresas de servicios alimentarios en manos de sus ex dirigentas, los talleres laborales han disminuido en número y algunos de ellos se han convertido en microempresas formadas por menos personas, las bolsas de cesantes han desaparecido, lo mismo que los denominados *comprando juntos*.

Han desaparecido los grupos juveniles y culturales surgidos en la década de 1980, pero han surgido agrupamientos más informales de jóvenes —de menor perfil político explícito y débil vínculo con la institucionalidad municipal—. Las agrupaciones juveniles urbanas van tomando características *tribales*, es decir, poseen una fuerte adhesión interna y cohesión grupal, carecen de estructuras organizacionales, son de geometría variable, están basadas en signos externos de diferenciación —vestimenta, lenguaje, formas de expresión— y no tienen una articulación entre ellas —salvo frente a la represión o los símbolos de autoridad—. Son agrupaciones en torno a una sensibilidad musical —*raperos, hip hop, grunges, tecnos, punkies*—, o la adhesión a un club de futbol —Los de Abajo, Garra Blanca—, donde se mezclan elementos ideológicos de autoafirmación, la incertidumbre frente al futuro y la conciencia de exclusión. En diversos estudios realizados en sectores populares se evidencia una fuerte ruptura entre adultos y jóvenes (De la Maza y Rayo, 1998).

Las organizaciones de mujeres han continuado evolucionando. Algunas de ellas han constituido centros de servicios comunales vinculados a la emergente política gubernamental y municipal hacia las mujeres. Por otro lado, han disminuido los Centros de madres pero han surgido los

grupos de formación y de salud, y se ha consolidado un pequeño pero activo grupo de las ONG de mujeres agrupadas en el Comité de Iniciativa posBeijing. Sin embargo, la expresión de las mujeres como *movimiento social* ha perdido impulso, habiendo sido *sustituido* por la iniciativa estatal promovida por el Servicio Nacional de la Mujer, iniciativa que se expresa en diversas reformas legales y programas públicos:

> En los años noventa el movimiento de mujeres chilenas, al tiempo que abría espacios institucionales, que se especializaba y buscaba incidir en lo local, perdió articulación; perdió asimismo visibilidad [...] Las ONG [...] han sufrido en los noventa importantes dificultades de financiamiento [...] Las organizaciones de base, que se articulaban con otros grupos y con [las] ONG, quedaron aisladas en su gran mayoría, desintegrándose el tejido social de los ochenta. Las coordinaciones y articulaciones en ese ámbito desaparecieron casi en su totalidad, quedando en el horizonte de acción de los grupos de base sólo los problemas y tareas de la vida cotidiana en su propia comunidad [Valdés, 1998: 495].

En tiempos recientes, impulsados por un programa gubernamental ejecutado en lo local, los adultos mayores han formado organizaciones que coexisten con una amplia red de Clubes de Ancianos promovidos por la Iglesia católica. También han surgido Grupos Ecológicos, principalmente de jóvenes. Los Clubes Deportivos son las organizaciones más masivas y cuentan con una participación permanente (De la Maza y Rayo, 1998).

En los sectores medios, es relevante la acción de los Colegios Profesionales —organizaciones de antigua data—. Actualmente carecen de las funciones del pasado —cautelar la ética, obligación de colegiarse— y, en cambio, funcionan como Asociaciones Gremiales. Los más activos durante el periodo reciente han sido el Colegio Médico y el de Profesores. El primero —presidió la Asamblea de la Civilidad en la década de 1980— se ha aliado con los trabajadores de la salud primaria en defensa de la salud pública y buscando regular de mejor forma la salud privada. Han realizado varias paralizaciones en el sector público, enfrentándose con el gobierno —a pesar de que sus dirigentes son militantes de partidos de la coalición gobernante—. El gremio de los maestros es el más grande del país e históricamente estuvo organizado en un sindicato nacional de trabajadores de la educación (SUTE). La dictadura lo disolvió, pero actualmente el Colegio de Profesores actúa como agente reivindicativo frente a la educación estatal que es administrada por los municipios —60% del total de establecimientos—. En los establecimientos privados rige el Código del Trabajo y los profesores actúan a través de sindicatos indepen-

dientes. El Colegio de Profesores ha realizado varias paralizaciones con gran éxito, logrando importantes mejoras salariales.

Se tiene también un importante movimiento estudiantil universitario, con federaciones estudiantiles en prácticamente todas las universidades. Su conducción es mayoritariamente de izquierda —Partidos Socialista y Comunista—. La Federación de Estudiantes de Chile (FECH) ha cumplido históricamente un importante papel político, y actualmente ha encabezado la acción en pro de la recuperación y el fortalecimiento de la función de las universidades estatales. Por primera vez en su historia de setenta años, en 1998 la FECH fue dirigida por una mujer. Durante los años recientes se han producido movilizaciones masivas y prolongadas del estudiantado universitario en defensa de la función pública de las universidades, y en pro de la obtención de mayores recursos para que los jóvenes de los sectores de menores ingresos puedan estudiar en la universidad.

Finalmente, debe destacarse la reciente movilización de las comunidades mapuches del sur de Chile en pos de la recuperación de las tierras que les pertenecieron en el pasado. Se trata de comunidades radicadas en pequeñas extensiones de tierra de mala calidad, ubicadas en medio de enormes propiedades dedicadas a la explotación forestal, mismas que han aumentado enormemente su valor y que presionan por la expulsión de las familias indígenas. A diferencia de las del pasado, estas movilizaciones no parecen estar controladas o conducidas por actores políticos externos, sino, más bien, responden a estrategias internas de ciertas comunidades, animadas por la radicalización de sus elementos más jóvenes.

El sector no gubernamental

La reinstalación del sistema político democrático trajo importantes cambios para el campo de las ONG, las cuales habían tenido un importante desarrollo durante la década de 1980; por ejemplo, se produjo un descenso de la cooperación internacional de apoyo al sector no gubernamental, sin que se crearan mecanismos nuevos de financiamiento para el desarrollo del mismo. Sin embargo, el gobierno ha ampliado las acciones y programas de política social, encargando su ejecución a organismos privados —sin distinguir entre los organismos lucrativos (consultoras, empresas de capacitación), y los sin fines de lucro (corporaciones, fundaciones y organizaciones sociales)—. Al mismo tiempo, ha implantado diversos programas y fondos públicos para que sean ejecutados directamente por los organismos de base. Así, estas organizaciones han ido cambiando su

papel: de cantera de propuestas y promotores sociales han pasado a ser ejecutoras y consultoras de la política social gubernamental (De la Maza, 1993). Las ONG tienen sus raíces en la acción asistencial y de promoción que la Iglesia católica realiza desde el decenio de 1960; muchos de los profesionales y técnicos que formaron las ONG en el decenio de 1960, provienen de la militancia católica, así como de la militancia política y las funciones estatales.[12]

Un sector importante de las ONG está afiliado a la Asociación Chilena de ONG (Acción) fundada en 1991. También existen redes temáticas que agrupan a las ONG rurales (Coordinadora de ONG rurales), del ambiente (Red Nacional de Acción Ecológica, Acción Ciudadana por el Medio Ambiente), de acción en favor de la infancia (Comité No Gubernamental por los Derechos de los Niños), de promoción de la economía solidaria (Red de Desarrollo Solidario), además de algunas redes de alcance regional. Algunas instituciones asistenciales tradicionales se agrupan en la Asociación de ONG (Asong). La red de acción social de la Iglesia católica es coordinada por el Departamento de Acción Social de la Conferencia Episcopal.

En cuanto al marco legal para la sociedad civil, la Constitución chilena garantiza las libertades de asociación y de expresión. Sin embargo, los medios masivos de comunicación, con excepción de la radio, están en manos de unas cuantas grandes empresas. La prensa independiente prácticamente ha desaparecido por razones económicas, y lo mismo tiende a ocurrir con los medios de comunicación regionales.

El marco legal que rige al sector no lucrativo proviene del Código Civil del siglo XIX, el cual establece que la responsabilidad pública se entiende como delegada por el Estado. Por ello, para formar una organización sin fines de lucro —fundación o corporación—, debe solicitarse la concesión de *personalidad jurídica* al presidente de la República, quien puede también revocarla. Las *corporaciones* son una figura jurídica muy utilizada en diversos ámbitos de la actividad nacional. El registro del Ministerio de Justicia identifica 13 651 de ellas. En 1993 se logró la simplificación del trámite para obtener *personalidad jurídica* a través de un *Estatuto Tipo para ONG de Desarrollo*. Es la primera vez que se reconoce legalmente a estas instancias.

[12] Un catastro de 1992 identificó 453 ONG, mientras que un directorio de 1994 consignó 567 instituciones, mayoritariamente formadas a partir de 1980. En cuanto a las instituciones de tipo asistencial, un catastro de 1994 las estimó en 278 (Ministerio de Planificación y Cooperación, 1994a, 1994b).

Productores y empresarios

El sector productivo y empresarial se caracteriza por un alto grado de organización en diversas formas. Por una parte, existen las Asociaciones gremiales donde se reúnen los empresarios de un rubro o sector determinado —existen 66 identificadas—. Existen también instancias de segundo grado, como son las federaciones y confederaciones y las sociedades gremiales. La conducción empresarial muestra un perfil muy unificado en torno a grandes organizaciones, como son la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la de Minería (Sonami), la de Fomento Fabril (Sofofa), la Asociación de Exportadores de Manufacturas (Asexma) y la Federación de Exportadores Agrícolas, todas agrupadas en la Confederación de la Producción y el Comercio. Los comerciantes se agrupan en cámaras de diverso tipo (internacionales, nacionales y regionales).

Otro tipo de organización de los sectores productivos son las cooperativas, que tienen más bien carácter de empresas sociales. En 1996 se contabilizaron 1 070 cooperativas activas, ya que gran parte de ellas no registran actividad alguna. Predominan las de vivienda, ahorro y crédito, agua potable, agrícolas y campesinas. Es un sector en descenso, pero que en 1992 agrupaba a cerca de 600 000 personas.

Más importante que el perfil organizacional del empresariado, que no ha cambiado en muchos años, es la creciente influencia que una fracción del mismo ha ido construyendo dentro de la sociedad civil. El fundamento económico de la mayor influencia del gran empresariado está en la enorme concentración de recursos y la extensión horizontal de sus negocios. Pero también es relevante la mayor autonomía de la que goza respecto al sector público en un sistema de *libre mercado* fuertemente desregulado. Las vías de influencia se expresan en el surgimiento de fundaciones sin fines de lucro (Paz Ciudadana, Pehuén, Futuro, Generación Empresarial y otras), en la creación de centros académicos y universidades, en el control del *avisaje* publicitario en un sistema de medios masivos también muy concentrado, y en la inversión en comunicación corporativa y política. En casi todas estas líneas de acción el empresariado ha cooptado a profesionales anteriormente vinculados al sistema universitario público, a la política partidaria o al sector no gubernamental. Es decir, el gran empresariado extiende su acción hacia el campo cultural e ideológico, campo en el cual tuvo déficit históricos durante el siglo XX. Esta expansión ha difundido un sentido común ligado a valores como la *competencia*, el *éxito*, *la racionalidad de mercado*, la *eficiencia*, etc., los cuales se aplican crecientemente a otros ámbitos. Al mismo tiempo, la menor presencia relativa de los recursos públicos en las activida-

des culturales —investigación, comunicación, educación, producción artística y otros— le brinda al gran empresariado una enorme influencia en esas actividades —por la vía del financiamiento, la filantropía, la donación, etcétera—.[13]

Conclusiones

En Chile se está cerrando una etapa política que comenzó en la década de 1980 con la movilización política de la ciudadanía contra una dictadura que la excluía sistemáticamente en múltiples aspectos. Esa unidad de la diversidad, en la exclusión y por la democracia, dio paso a un proceso de transición que en la práctica ha ofrecido a los chilenos una doble modalidad de inclusión: a través del mayor consumo inmediato, y a través de la participación democrático-institucional. Lo primero se expresa en los mejores salarios, el aumento de las jornadas laborales y el endeudamiento. Pero esta inclusión económica es precaria, incierta, parcial y profundamente inequitativa. En el plano político, las limitaciones de la transición, el reducido papel del Estado y los llamados *enclaves autoritarios*, que permanecen desde el tiempo de la dictadura, impiden cambios significativos y una participación real. Así, se desactivó el movimiento social, no surgió una asociatividad alternativa, y el proceso democrático, completada ya su transformación institucional, no cuenta con la participación activa de la ciudadanía. Más bien, predomina lo que el reciente estudio del PNUD ha llamado "el malestar ciudadano" (PNUD, 1998).

Tras el debilitamiento de los vínculos sociales, lo que hoy existe es un camino de *modernización* acordado entre las élites, uno que mantiene el marco estructural de relaciones económico-sociales instaurado bajo la dictadura, y que no ha formulado un concepto y un proyecto de sociedad. Pero la relación entre el Estado y la sociedad civil es por naturaleza conflictiva. De ahí que esta aspiración de orden, que se pretende asocial y tecnocrática, realizada una vez más desde el Estado —como en las décadas de 1920, 1940, 1960 y 1980—, no obtiene ya el reconocimiento que busca. La sociedad no se comporta como un mercado, ni funciona de acuerdo con un conjunto de reglas legales.

La acelerada transformación socioeconómica, las restricciones institucionales, la elitización de la política, las debilidades de la acción esta-

[13] "La mayor coherencia del planteamiento empresarial, su autonomía tanto respecto del Estado como de los partidos de derecha, su presencia más activa en la sociedad civil, son signos de su constitución en sujeto colectivo [...] Las cúpulas empresariales también actúan en dirección de la opinión pública y de la sociedad, buscando conquistar una mayor legitimidad de la empresa y el afianzamiento de los valores del liberalismo, la propiedad privada y el papel del empresario en el progreso" (Montero, 1997: 210).

tal y su insuficiente democratización, son todos factores influyentes en el *vacío social* o *integración a medias* de la modernización en Chile. Ello no quiere decir que la organización social haya dejado de existir; en realidad, existe una enorme cantidad de iniciativas locales de diverso tipo, mediante las cuales los ciudadanos asumen sus carencias y necesidades y desarrollan una activa intervención social en diversos campos, especialmente aquéllos abandonados tanto por el mercado como por la acción social del Estado. Sin embargo, se trata de acciones principalmente defensivas, con una convocatoria y ámbito de acción reducidos, y sin referentes de concertación social —ni sectoriales ni territoriales—. A diferencia de lo que ocurría 10 años atrás, estas organizaciones y grupos no están vinculados a movilizaciones políticas masivas ni, en general, a acciones masivas. Normalmente son grupos pequeños que persiguen objetivos limitados de interés directo para sus asociados o para su entorno inmediato. Son diferentes en sus orientaciones y formas de organizarse, no están asociados entre sí, no tienen instancias mayores como referentes, y carecen de espacios institucionales para expresarse y canalizar sus intereses. Quienes participan en estos grupos perciben con toda claridad los límites de las acciones que desarrollan; saben que contribuyen al mejoramiento del ambiente barrial y, sobre todo, hacen posible sostener ciertos niveles de sociabilidad, pero no afectan las pautas de integración social, económica ni espacial con el resto de la ciudad y la sociedad. Tampoco transforman o influyen en las pautas de integración política o de participación en la toma de decisiones (De la Maza y Rayo, 1998).

Las nuevas expresiones de movilización social se verifican en torno a la defensa de la función pública y al negativo impacto del crecimiento económico y la desregulación. La mayor parte de estas movilizaciones reivindican la vigencia de un espacio público de debate y toma de decisiones en torno a temas importantes para el desarrollo de la sociedad y las personas: la salud, la educación superior, la diversidad cultural y la supervivencia de una etnia, la sostenibilidad del crecimiento y la defensa de los recursos naturales. Los instrumentos con que cuenta el gobierno son limitados para intervenir en estos campos librados a la competencia mercantil. Por ello, la mediación política ya no tiene la función del pasado; sin embargo, las presiones sociales siguen dirigiéndose al Estado, siendo más fuertes en sectores que continúan vinculados a él.

La tendencia actual de la sociedad civil es hacia una mayor autonomía del Estado, con predominio creciente de los grupos de poder económico y con mayores rasgos de desarticulación interna. La gobernabilidad, que se consideraba vulnerable respecto de los grupos económicos y los poderes armados, pero que no sufrió amenazas serias desde la sociedad

civil durante la década de 1990, enfrenta actualmente una multitud de conflictos sectoriales surgidos de la profundización de la modernización privatizadora y la desafiliación creciente de la ciudadanía respecto de la conducción política del Estado.

Para la sociedad civil chilena está planteada la reorganización interna y la transformación de sus relaciones con la política y el Estado. Ello se ha desarrollado de un modo muy incipiente hasta ahora, ya que el protagonismo del periodo de transición estuvo en los actores políticos. La etapa actual es aún de dispersión y de mayor autonomía de cada una de las expresiones de la sociedad civil. Los movimientos sociales y la sociedad civil buscan en este periodo nuevas respuestas, nuevas formas de organización, que todavía no cristalizan totalmente. Pero sobre todo, han de realizar esa búsqueda en ausencia de los referentes ideológicos e institucionales que les dieron articulación y coordinación en los últimos setenta años: los partidos políticos, el Estado y la Iglesia.

BIBLIOGRAFÍA

Boeninger, Edgardo, *La democracia en Chile,* Santiago de Chile, Andrés Bello, 1997.

De la Maza, Gonzalo y Gustavo Rayo, "Nuevas formas de acción colectiva urbana", en Cristián Toloza y Eugenio Lahera (comps.), *Chile en los noventa,* Santiago de Chile, Dolmen, 1998.

——— y Mario Garcés, *La explosión de las mayorías,* Santiago de Chile, Educación y Comunicaciones, 1985.

———, "Estrategias globales y políticas públicas frente a la pobreza. Chile, en la primera mitad de los noventa", en varios autores, *Los límites del ajuste y sus alternativas,* Santiago de Chile, *s. d.*, 1995.

———, "Informe de investigación relaciones ONG-gobierno, 1990-1993", en *Seminario Innovaciones en las organizaciones privadas sin fines de lucro,* Santiago de Chile, *s. d.*, 1993.

———, *Los movimientos sociales en la democratización de Chile,* ponencia presentada en la conferencia "Chile, ¿país modelo de democracia y desarrollo?", Universidad de California, diciembre de 1998.

———, *Tiempo de disfraces. Sociedad y política en los años noventa,* inédito.

De Riz, Liliana, *Sociedad y política en Chile: de Portales a Pinochet,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

Degregori, Carlos Iván *et al.*, *Conquistadores de un Nuevo Mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres,* Lima, IEP, 1985.

Espinoza, Vicente, *Para una historia de los pobres de la ciudad,* Santiago de Chile, Sur, 1988.

Garcés, Mario, *Crisis social y motines populares,* Santiago de Chile, *s. d.*, 1992.
Garretón, Manuel A., *La problemática de la transición a la democracia en Chile: una síntesis,* Washington, *s. d.*, 1985.
Góngora, Mario, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX,* Santiago de Chile, Universitaria, 1981.
Illanes, María Angélica, *"En el nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia (..)". Historia social de la salud pública. Chile 1880/1973,* Santiago de Chile, *s. d.*, 1993.
Loveman, Brian, "ONG chilenas, su papel en la transición a la democracia", en Reilly, 1994.
Manor, James, *Civil Society and Governance. A Concept Paper,* inédito [1998].
McCarney, Patricia *et al.*, "Hacia una definición de 'gobernanza'", *Proposiciones,* núm. 28, 1998.
Meller, Patricio, *Situación macroeconómica y aspectos distributivos en Chile,* ponencia presentada en la conferencia "Chile, ¿país modelo de democracia y desarrollo?", Universidad de California, diciembre de 1998.
Ministerio de Planificación y Cooperación, Departamento de Enlace ONG-gobierno (ed.), *Directorio de organismos no gubernamentales en Chile,* Santiago de Chile, *s. d.*, 1994a.
Ministerio de Planificación y Cooperación, Departamento de Enlace ONG-gobierno, *Instituciones de asistencia social,* Santiago de Chile, Ministerio de Planificación, 1994b.
Montero, Cecilia, *La revolución empresarial chilena,* Santiago de Chile, Ciepland/Dolmen, 1997.
Otano, Rafael, *Crónica de la transición,* Santiago de Chile, Planeta, 1995.
Pizarro, Crisóstomo, *La huelga obrera en Chile,* Santiago de Chile, Sur, 1986.
PNUD, *Las paradojas de la modernización. Desarrollo humano en Chile,* Santiago de Chile, PNUD, 1998.
Reilly, Charles (comp.), *Nuevas políticas urbanas,* Arlington, *s. d.*, 1994.
Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester, "Ciudades, gobernanza y democracia en América Latina", *Proposiciones,* núm. 28, 1998.
Salazar, Gabriel, "Construcción del Estado en Chile: la historia reversa de la legitimidad", *Proposiciones,* núm. 24, 1994.
———, *Labradores, peones y proletarios,* Santiago de Chile, Sur, 1985.
——— y Julio Pinto, *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía,* Santiago de Chile, LOM, 1999.
Toloza, Cristián y Eugenio Lahera (comps.), *Chile en los noventa,* Santiago de Chile, Dolmen, 1998.
Touraine, Alain, *Las sociedades dependientes,* México, FCE, 1978.
Valdés, Teresa, "Entre la modernización y la equidad: mujeres, mundo privado y familias", en Cristián Toloza y Eugenio Lahera (comps.), *Chile en los noventa,* Santiago de Chile, Dolmen, 1998.
Valenzuela, Eduardo, "Sistema político y actores sociales en Chile", *Proposiciones,* núm. 22, 1993.

EL COLEGIO MÉDICO Y EL COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE: ACTUACIÓN PÚBLICA EN LA CONFORMACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO EN LA DÉCADA DE 1990

VICENTE ESPINOZA[1]

LA SALUD, LA EDUCACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO CHILENO

El tema de la modernización del aparato público fue introducido en 1978 por el régimen militar para referirse a los objetivos estructurales que acompañaban su programa de transformaciones políticas.[2] Las "siete modernizaciones" propuestas constituyeron el correlato estructural de las modificaciones políticas que la dictadura militar se había propuesto instaurar. La modernización buscaba reformular las relaciones entre los ciudadanos y el Estado bajo el predominio del mercado como asignador de recursos. El acceso a los servicios públicos dejó de tener el carácter de derecho para convertirse en una relación entre clientes y proveedores, mediada por el pago del servicio. De hecho, muchas de las modernizaciones fueron en realidad "privatizaciones" de los servicios públicos —previsión, educación, infraestructura, salud— bajo el supuesto de que operarían de modo más eficiente en manos del sector privado. Aun en el caso de los servicios que continuaron bajo la responsabilidad del sector público, como la educación universitaria y la atención curativa en salud, éstos debían satisfacer la exigencia del autofinanciamiento.

El planteamiento básico subyacente a esta concepción fue que si el país era capaz de sostener su crecimiento económico, el ingreso obtenido por las personas permitiría satisfacer las necesidades de un número creciente de chilenos; pero mientras el crecimiento económico por sí solo no lograse alcanzar a parte de la población, ello demandaría un esfuerzo subsidiario del sector público, destinado a compensar las ineficiencias del sector privado. Una consecuencia lógica del "principio de subsidiarie-

[1] Agradezco la colaboración de María Jesús Silva en la preparación de la información que sirve de base para este estudio.

[2] Para una visión del contexto histórico-social chileno, véase el artículo de De la Maza en este mismo volumen. [N. del E.]

dad" es que las políticas públicas sean dirigidas hacia los sectores sociales que se encuentran al margen del proceso de crecimiento —lo que en el argot de los planificadores se denomina "focalización"—. En otras palabras, éste era el fin de las "políticas universalistas" en nombre de la eficiencia del gasto público. No se trataba tan sólo de usar más eficientemente los recursos disponibles: los recursos asignados al gasto público social disminuyeron de 25 a 10% entre 1970 y 1980, respectivamente (Raczynski, 1994). No está de más agregar que la mayor parte de esta disminución se logró a costa de reducciones en inversión y salarios.

Durante el gobierno militar, la reforma del sistema de salud estuvo inscrita en la corriente privatizadora. El "principio de subsidiariedad" se expresó en la concentración de los recursos en la atención primaria y los programas materno-infantiles, buscando focalizar los recursos estatales en los sectores de menores ingresos (Raczynski, 1994). En segundo lugar, en 1979 se dio inicio a un proceso de descentralización administrativa de los servicios públicos de salud, incluyendo la transferencia de los consultorios de atención primaria a las municipalidades. Adicionalmente, el gobierno militar buscó ampliar el acceso de la población menos pobre a "sistemas de libre elección". Con este fin se crearon instituciones privadas de salud previsional —denominadas Isapre—, que podían captar y administrar las cotizaciones para salud de los trabajadores y otorgar las prestaciones de salud a través de terceros. En consecuencia, el Servicio Nacional de Salud —creado en la década de 1950— quedó separado en tres componentes autónomos: un sistema de atención primaria descentralizado comunal y dependiente de las municipalidades; un sistema público nacional, que incluye los hospitales y servicios de urgencia y que depende del Ministerio de Salud; y, finalmente, un sistema de atención financiado con las cotizaciones de los trabajadores y gestionado de forma privada bajo la supervisión del sector público.

En el caso de la educación, la subsidiariedad se expresó inicialmente en el traslado de recursos desde la educación universitaria hacia la escolaridad básica y preescolar (Raczynski, 1994). En 1979, la "Directiva Presidencial sobre Educación" dio a conocer las bases de la restructuración del sistema educativo —instaurada mediante decretos-ley que establecieron el camino para la privatización de la enseñanza—. En 1981 comienza el traspaso de la administración de los establecimientos educacionales a los municipios —lo que se extiende hasta 1987—; así, también fueron modificadas las condiciones laborales de los profesores. De manera semejante al caso del sistema de salud, el sistema nacional de educación pública quedó fragmentado en una educación pública dependiente directamente de corporaciones municipales de educación, una educa-

ción privada con subvención pública, y una educación privada financiada totalmente con la matrícula de los alumnos.

La concepción de la modernización basada en el crecimiento económico y la subsidiariedad fue criticada desde el inicio por los gobiernos elegidos en la década de 1990. El mensaje presidencial de 1990 constituyó el diagnóstico y la orientación canónica de las políticas sociales durante la década. El entonces recién elegido presidente, Patricio Aylwin, planteó que la equidad social no se lograría mediante una "política de derrame" del crecimiento económico. Si bien reconoció la posibilidad de que se alcanzaría después de varias décadas, planteó la urgencia de avanzar hacia la equidad y la justicia social; de lo contrario, se tendería a consolidar la separación entre excluidos del proceso de modernización y los integrados al mismo. La persistencia de estas divergencias ponía en peligro el propio crecimiento económico, por lo cual no hubo otra alternativa que orientar desde un comienzo las políticas sociales en una perspectiva de equidad.

En materia de salud, la orientación básica consistió en garantizar el derecho a la salud para todos los chilenos; en este caso, la inequidad se manifestaba en las marcadas diferencias expresadas por los indicadores biomédicos básicos de la población. En relación con el sistema público de salud, Aylwin diagnosticó: retraso tecnológico, escasa renovación de la planta física, falta de financiamiento del sector municipalizado de atención primaria, entre otros elementos. Asimismo, destacó la reducción del aporte público —que pasó de 7.2 a 3.5% del gasto fiscal total entre 1974 y 1988—. Respecto al personal, señaló la insuficiencia de las dotaciones, las escasas posibilidades de perfeccionamiento y la inexistencia de una "carrera funcionaria"; todo lo anterior implicaba bajas remuneraciones y fuga de especialistas hacia el sector privado. La situación fue calificada como de "crisis hospitalaria" y se estableció la necesidad de una mayor inversión pública. Este primer mensaje presidencial no hizo mención alguna a la participación de los usuarios o los gremios de la salud en las decisiones estratégicas relativas a este sector.

En relación con la educación, su mejoramiento fue señalado como un objetivo prioritario respecto de la "deuda social" del sector público con los más pobres, cuyo "pago" requería que se establecieran las condiciones para su participación en una sociedad moderna. La situación del sector educacional fue diagnosticada como "crítica" debido a que todos los niveles presentaban problemas de calidad e inequidad; al respecto se señaló la reducción del aporte público de 4.2% del PGB en 1970 a 2.7% en 1988, con sus consecuencias de déficit en los establecimientos municipalizados y las universidades. Además, señaló la reducción de la cali-

dad de la enseñanza pública y el empeoramiento de las condiciones de trabajo de los docentes. Esta sección del mensaje hizo una mención especial a la situación de los docentes, señalando que, en colaboración con el Colegio de Profesores, se estaba estudiando un "Estatuto de la Profesión Docente" para regular la carrera de profesor en el ámbito nacional. Si bien el mensaje señalaba que el sistema educacional permanecería municipalizado, destacaba que asignaría mayor relevancia a las actividades de supervisión y apoyo del Ministerio de Educación.

El gobierno de Eduardo Frei —conformado por la misma coalición política que la de su predecesor— propuso objetivos más afincados en el campo del crecimiento económico que en los terrenos político, social o de los derechos humanos. En lo que se refiere a la educación y la salud, en el Mensaje Presidencial de 1994 propuso: "[la] construcción de sistemas de salud y educación eficientes, de amplia cobertura y preparados para las exigencias de una sociedad en rápido crecimiento". Los planteamientos de Frei involucran, de hecho, un cambio en el énfasis de las políticas sociales, que pasan a ser más funcionales para crecimiento económico y los requisitos de estabilidad macroeconómica.

Los mensajes del presidente Frei (1994-1999) le asignaron a la educación la primera prioridad en el programa político-social, lo cual se expresa en el objetivo de definir una política de Estado orientada a mejorar su calidad. Además de asumir el compromiso de elevar el gasto público en educación —de 5% en 1993 a 7% del PBI durante su mandato—, propuso criterios y orientaciones para una reforma de la educación media. El mejoramiento de la calidad requería una reforma que lograse extender la jornada escolar, invertir en infraestructura escolar, favorecer el perfeccionamiento docente y generar una red de establecimientos de excelencia dentro del sistema subvencionado. Reconoció que se trataba de un tema complejo y donde intervenían intereses corporativos, por lo que buscó generar consensos. Así, en 1994 designó una "Comisión Nacional para la Modernización de la Educación" y un "Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena". Bajo la coordinación del sociólogo José Brunner, la comisión y su comité asesor reunieron a una diversidad de representantes interesados en el tema de la educación.[3]

[3] El informe de estos grupos de trabajo se designa frecuentemente como "Informe de la Comisión Brunner". Tal comisión incluyó a rectores y directores de instituciones de enseñanza, académicos prestigiosos, representantes religiosos y de la masonería, profesores, empresarios y dirigentes estudiantiles. Con el fin de asegurar la representatividad de las conclusiones de la comisión, operó también un proceso de consulta institucional y otro regional para quienes no participaban en la comisión. Finalmente, el informe de esta comisión registró las observaciones de quienes querían precisar algunas de sus orientaciones.

El informe de la "Comisión Brunner" expresa, con seguridad, un acuerdo nacional en el diagnóstico y las recomendaciones que le siguen (s. a. 1997). A la línea desarrollada en el periodo anterior, basada en los conceptos de mejoramiento de la calidad de la educación y de equidad en el acceso, agregó el de la modernización como un tercer principio. Esta modernización se tradujo en una reforma educacional que se puso en marcha en 1996, acompañada de un significativo aumento de la inversión en este sector. La reforma incluyó cuatro iniciativas: programas de mejoramiento e innovación pedagógica, reforma curricular, extensión de la jornada escolar y desarrollo profesional de los docentes. Hacia fines de su mandato, la inversión en educación se había más que duplicado en la década 1988-1998.

Si bien el gobierno les asignó a los docentes un papel de actores clave de la reforma educativa, las demandas salariales de aquéllos no fue un tema central. Contrastan estas formulaciones con el fundamento del mensaje con el cual el presidente Patricio Aylwin envió el Proyecto del Estatuto Docente. En ese mensaje la superación de las "fuertes desigualdades en la forma como la sociedad chilena retribuye el esfuerzo de los educadores" era una condición para la elevación de la calidad de la enseñanza. Durante el gobierno de Frei esta condición quedó reformulada de forma que no se mencionaba la retribución a los docentes.

La reforma educacional y el incremento de la inversión pública generaron nuevos espacios organizativos en el ámbito educativo a través de la introducción de modernos medios educativos, un nuevo enfoque de supervisión, asesoría técnica externa y participación en los programas de mejoramiento. Las iniciativas destinadas a mejorar la calidad de la educación involucraron la dotación de material didáctico, bibliotecas, redes informáticas e inversión en infraestructura (Mensaje de 1995). De hecho, los fondos destinados a educación en 1995 doblan los de 1993 y más que triplican la cifra de 1990. Estos cambios plantearon nuevas condiciones para el desempeño de los docentes, que el gobierno se propuso tratar a través del apoyo a su desarrollo profesional para enfrentar las nuevas orientaciones educacionales —sin aceptar como condición necesaria una contraparte salarial.

A partir de 1996 el gobierno impulsó un "Programa de Desarrollo Profesional de los Docentes". Éste incluyó iniciativas de formación inicial, perfeccionamiento fundamental de profesores en servicio, programa de becas y pasantías en el extranjero para profesionales de la educación y premios nacionales de excelencia docente. En 1996, el programa de perfeccionamiento docente llevó adelante iniciativas de capacitación para 56 000 profesores (Mensaje de 1997) y, a la vez, se puso en marcha

el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño, encargado de entregar bonos a los establecimientos con mejor rendimiento.

En relación con los salarios, el gobierno destacó que en 1997 éstos se duplicaron respecto de los de 1990. Más aún, la remuneración mínima de los profesores se duplicó entre 1993 y 1999. De acuerdo con el criterio del gobierno, este incremento superaría el rezago histórico de sus remuneraciones, al hacerse equivalentes al escalafón profesional de la administración pública. El criterio del gobierno de Frei en este aspecto es diferente al de Aylwin, e incluso anuncia una iniciativa destinada a modificar el Estatuto Docente. El propio Informe Brunner señalaba que las bajas remuneraciones de los profesores eran causadas por "imperfecciones del campo laboral", debido a que el sector público era el empleador dominante (s. a., 1997: 111). En relación con las malas condiciones salariales, el diagnóstico del gobierno de Frei señaló que: "Los profesores se encuentran entre los profesionales peor remunerados entre todos aquellos que tienen formación universitaria o equivalente a pesar del papel crucial que tienen y se les reconoce [...] sus perspectivas de mejorar su posición relativa son escasas" (s. a., 1997: 112).

Las causas de este deterioro se habrían debido a que los salarios no estaban asociados con el rendimiento profesional. Así, se propusieron sistemas de remuneración basados en el pago por méritos o resultados, reconociendo de este modo el esfuerzo personal. Si bien el Colegio de Profesores participó en las discusiones que dieron origen al documento, esta visión de las causas de su deterioro salarial fue muy cuestionada por los dirigentes elegidos en 1995.

En el área de la salud la palabra que define la modernización ya no es la "calidad", sino la "eficiencia" (Mensaje de 1994). Se diagnosticó que el sistema de salud poseía graves deficiencias y problemas crónicos, que redundaban en la dificultad del acceso de los más pobres, la desigualdad de calidad de las prestaciones según el nivel de ingreso y los problemas propios de una gestión ineficiente. Las propuestas de Frei buscaron mejorar el funcionamiento de los sistemas de financiamiento y asignación de recursos, ampliar la cobertura de los programas y modificar la ley de las Isapre para eliminar los subsidios cruzados. Asimismo, se propuso la participación de los usuarios y los proveedores en la definición de un modelo de atención.

El tema salarial no ocupó el centro de la atención en los mensajes presidenciales, pero aparentemente tampoco en las demandas de los trabajadores de la salud; éstos aceptaron establecer un diálogo técnico respecto al sistema de salud —colaboración que fue destacada por Frei en sus discursos al Parlamento—. Si bien las orientaciones respecto de

las remuneraciones en salud fueron semejantes a las establecidas en el caso de los profesores, como lo refleja la introducción de un proyecto de ley en 1998 encaminado a introducir bonos de desempeño y permanencia, el mejoramiento salarial en el sector salud iba por debajo del alcanzado por los profesores.

Los colegios profesionales en la década de 1990

El análisis de las políticas públicas en las áreas de salud y educación en la década de 1990 deja claras algunas diferencias de énfasis dentro de una orientación general similar. El presidente Aylwin hizo un diagnóstico que se mostraba abierto a las demandas de los usuarios y los trabajadores de ambos sectores. Puede advertirse una inclinación favorable a las demandas de los profesores en la educación, y un énfasis en la inversión en el caso de la salud. La visión de Frei utiliza una descripción similar de las condiciones, pero realizó un diagnóstico más técnico donde la educación y la salud se visualizan como sistemas complejos, los cuales fueron orientados hacia la calidad y la eficiencia, respectivamente. De esta forma, la visión de modernización de Frei insistió en el uso eficiente de los recursos y buscó establecer sistemas de asignación de recursos vinculados al desempeño.

La orientación que el sector público imprime al proceso de modernización tiene su correlato en la visión de los colegios profesionales en relación con este mismo proceso. La visión de ambos colegios es relativamente similar, y se fundamenta en un diagnóstico crítico de las modificaciones ocurridas durante el gobierno militar. Los médicos hacen notar la inequidad asociada con la privatización, y cómo ésta ha perjudicado al sector más pobre. Los docentes señalan los problemas que plantea la privatización del sistema educacional dentro del sistema democrático. En ambos casos se busca una reforma de los sistemas de educación y salud de forma que los ponga a la altura de su condición de "servicio público". Sus visiones de la reforma estarán en muchos casos contrapuestas con las del gobierno, lo cual llevará a establecer un proceso de diferenciación de los puntos de vista.

El Colegio Médico

El Colegio Médico de Chile es la organización gremial que agrupa y canaliza los intereses de los médicos del país desde hace más de 50 años.

Desde su fundación (1948) ha participado en todos los temas inherentes al quehacer médico.[4] En su calidad de "corporación de derecho público" impulsó y consiguió leyes, decretos y reglamentos de gran importancia, tanto para la salud de la población como en beneficio de los propios médicos.

El gobierno militar modificó en 1981 su calidad de "corporación de derecho público", quedando convertida en "asociación gremial", dependiente para su funcionamiento del Ministerio de Economía. Con estas nuevas disposiciones, el Colegio Médico perdió importantes atribuciones, como la obligatoriedad de la inscripción de los profesionales en el gremio, sus facultades de fijar el precio de los aranceles médicos, autorizar el ejercicio médico profesional y ejercer la tuición ético-profesional de los colegiados. Todas ellas fueron consideradas prácticas monopólicas que distorsionaban la asignación de recursos por el mercado. A pesar de lo anterior, la orden ha mantenido su cohesión y prestigio, a la vez que posee gran influencia social. El Colegio Médico cuenta con unos 17 000 afiliados, que corresponden prácticamente a la totalidad de los médicos chilenos en ejercicio.

Desde su fundación, el Colegio Médico se ha erigido como parte de "un gran acuerdo nacional logrado en la década de 1950 por todos los actores sociales, entre ellos el Colegio Médico, que permitió al país desarrollar un modelo de salud compartido por el conjunto de la sociedad" (Colegio Médico, *s. d.*). En la década de 1980, el Colegio Médico vio desaparecer gran parte de la influencia que tenía en la formación de las decisiones relativas a las políticas de salud. Como se ha señalado, su organización cambió de estatus jurídico para convertirse en una asociación gremial con afiliación voluntaria; por otra parte, el gobierno militar de la época llevó adelante una amplia reforma privatizadora de los sistemas de salud, modificando el modelo que el Colegio Médico había contribuido a diseñar.

Desde la década de 1990, con el retorno a la democracia, el Colegio Médico ha buscado revertir la situación de desmedro en la cual se encuentra el sistema de salud pública;[5] para ello su principal interlocutor ha sido el sector público, más específicamente las ramas ejecutiva y legislativa del Estado. Pese a los cambios que se han logrado en esta década en los distintos temas de preocupación del gremio, el Colegio Médico consi-

[4] Entre otras, perfeccionamiento científico, remuneraciones por hora y acto médico, control de la ética profesional, aranceles, estabilidad o seguridad en el empleo, creación de horas médicas para la extensión de los servicios de salud y aumento de su cobertura.

[5] Entre otros ha buscado cambios en diversas temáticas, que incluyen: carrera funcionaria, atención primaria, servicios de urgencia, Fondo Nacional de Salud (Fonasa), tuición ética, derechos del niño, ambiente, licencias médicas y ejercicio de médicos extranjeros.

dera que representan soluciones aisladas que no contribuyen al uso eficiente de los recursos públicos. Sostienen que las medidas adoptadas son parciales, y que el impacto que logran sobre la salud es casi nulo en términos de la satisfacción de la gente y el progreso del sistema público de atención. Por ejemplo, hicieron notar los problemas que plantea la entrega de recursos para la atención primaria sin revertir la municipalización o sin establecer mecanismos de perfeccionamiento profesional. Frente a esta situación, los médicos consideran que el verdadero cambio del sistema se debe llevar a cabo a través de una gran reforma del sector, para lo cual proponen un gran plan de recuperación del Sistema Nacional de Salud. La reforma planteada está orientada principalmente hacia la corrección de la institucionalidad de salud impuesta en la década de 1980: creación de las Isapre y desconexión entre el sistema de atención primaria y el resto del sistema de salud pública. Además, señalan la necesidad de corregir de modo equitativo, planificado y transparente la erosión de las remuneraciones y condiciones de trabajo del personal. Ellos consideran que estas distorsiones —principalmente las dos primeras— continúan hasta hoy —y que se han agravado desde 1994—. Desde su punto de vista, las propuestas oficiales estarían derivando fondos públicos hacia el subsector privado mercantil de atención, a través de un régimen de seguro con un paquete limitado de prestaciones, ocasionando el mayor debilitamiento de la atención primaria municipalizada e, inclusive, del propio Ministerio de Salud.

Las temáticas del Colegio Médico

En la década de 1990 varios temas han preocupado al Colegio Médico. Éstos han ido manifestándose a través de peticiones, movilizaciones y reformas de ley. El rango de temas abordados por los médicos es amplio, dado que no se conciben a sí mismos como una organización de interés, sino como participantes en la definición de políticas nacionales respecto al ejercicio de su profesión. A continuación se detallan tres temas, que son los que han motivado las movilizaciones públicas más conocidas de los médicos.

La regulación legal de profesionales de la salud

La Ley de estatuto de los profesionales funcionarios (Ley 15 076) fue promulgada el 13 de diciembre de 1962, y su reglamento el 26 de julio de 1963. Esta ley regula las actividades de los profesionales funciona-

rios diurnos pertenecientes al sistema público de salud —médicos, dentistas y químico-farmacéuticos—. El Colegio Médico ha buscado reformar esta ley luego de la transformación a que se vio sometida durante el gobierno militar. Con este propósito, en 1992 formó una comisión para elaborar un proyecto de reforma. En 1994 se creó una comisión entre el Ministerio de Salud y los colegios profesionales para trabajar en conjunto sobre este tema. En 1995 se acordó con el ministro de Salud un reajuste especial para los acogidos a esta ley. Ese mismo año el gobierno envió al Parlamento el Proyecto de Ley Clínico-Asistencial, que tenía como objetivo sustituir a la Ley 15 076. El Colegio Médico pidió su retiro porque consideró que lesionaba seriamente la estabilidad laboral de los médicos y porque constituía un peligro para la salud pública chilena. Asimismo, consideraba que tal proyecto tendía a atomizar al gremio médico. Los médicos acudieron al Parlamento y realizaron un plebiscito en el cual los colegiados rechazaron este proyecto y otorgaron a la directiva la facultad de decidir movilizaciones si era necesario. Finalmente, en 1996 se retiró este proyecto, lo que fue considerado como un triunfo por el Colegio Médico.

En 1997, la comisión formada en 1995 entre el Ministerio de Salud y los directivos de los colegios profesionales afectados terminó el proceso de estudio y negociación de esta Ley. En junio, el ministro de Salud y los presidentes de los Colegios Médico, de Dentistas y de Químicos-Farmacéuticos firmaron un "acuerdo marco" para el proyecto de reforma de la Ley 15 076. A la fecha, el proyecto se encuentra en trámite en el Parlamento, y ha sido objeto de controversia en algunos puntos.

La atención de urgencia

Los Servicios de Urgencia son considerados por el Colegio Médico como el eje central del sistema de salud. En relación con éstos, el Colegio ha exigido al gobierno mayores recursos para mejorar la infraestructura de modo que permita realizar una mejor atención y recuperar las condiciones laborales y económicas perdidas durante el régimen militar. En 1992, los médicos realizaron un paro, luego del cual se llegó a un acuerdo; no obstante, la crisis ha continuado y el Colegio ha seguido exigiendo el cumplimiento de los acuerdos, pues se han cumplido sólo en forma parcial.

En 1997 se agregó el tema del "cheque en garantía" solicitado para atender en los Servicios de Urgencia. De acuerdo con las regulaciones vigentes en esa fecha, toda persona que solicitaba atención de urgencia debía dejar como garantía un cheque en blanco, extendido a la orden del centro asistencial. Esto provocó conflictos de tipo moral y ético, que lleva-

ron al Colegio a solicitar la eliminación del cheque en garantía en estos servicios. Por este motivo, en 1997 se llevó a cabo una campaña de denuncia e información a la opinión pública, así como conversaciones con parlamentarios para proceder a su eliminación. En 1998 se elaboró un proyecto de ley patrocinado por varios diputados, el cual se discutió en el Congreso, siendo finalmente aprobado en 1999 —luego de la muerte trágica de un paciente que no pudo ser operado por no contar con un cheque en garantía.

La atención primaria

En 1980, al llevarse a cabo el proceso de descentralización, los consultorios de atención primaria fueron traspasados a las municipalidades. La nueva modalidad de atención primaria fue objeto de críticas de parte del Colegio Médico.[6] Los médicos reclamaban una reforma del sistema de atención municipalizada que debía incluir la devolución de los consultorios al Ministerio de Salud, la incorporación de los médicos que trabajaban en este sistema a los beneficios de la Ley 15 076, que regula las actividades de los profesionales dependientes del Ministerio de Salud, y la corrección de la grave falta de financiamiento del sector. En 1998 se formó la Comisión Organizadora de la Agrupación Nacional de Médicos de Atención Municipalizada; a través de este organismo, bajo la tutela del Colegio Médico, se pretendía canalizar las demandas de este sector.

El Colegio de Profesores

El Colegio de Profesores fue creado en 1981 por decreto ley, remplazando, en la práctica, al anterior Sindicato Único de Trabajadores de la Educación. Dado el sesgo progobiernista de los dirigentes del Colegio, los profesores antipinochetistas crearon en 1982 la Asociación Gremial de Educadores de Chile (AGECH). En 1985, los afiliados al Colegio de Profesores eligieron por primera vez a sus dirigentes nacionales, regionales y provinciales, triunfando candidatos opositores al gobierno militar. Ambas organizaciones coexistieron hasta 1987, y puesto que se definían como opositoras al gobierno y a favor de la democracia, la AGECH fue disuelta y sus miembros se incorporaron al Colegio de Profesores.

[6] Entre otras, criticaban la escasa o nula perspectiva de la carrera funcionaria, las dificultades para capacitarse, la nula coordinación con el nivel secundario (hospitales), la necesidad de horarios compartidos entre el consultorio y el hospital base, y problemas de remuneraciones.

En la actualidad el Colegio de Profesores cuenta con unos 90 000 afiliados y posee intereses en una clínica y una Administradora de Fondos de Pensiones. El Colegio de Profesores cuenta con unos 2 000 dirigentes —desde el ámbito nacional hasta el local—, todos ellos elegidos cada tres años. El Directorio Nacional está compuesto por 15 directores y es la máxima autoridad directiva y resolutiva, después de la Asamblea General. Si bien sus estatutos le permiten afiliar a cualquiera que desempeñe labores docentes, en la práctica el grueso de sus socios son profesores de enseñanza básica y media que se desempeñan en la educación pública. La acción de los profesores se vio tensionada entre su carácter de gremio poderoso y su tradición sindical.

En el marco de una evaluación general de los cambios en la situación de la educación, los profesores eligieron una nueva directiva en 1995. Después de 10 años de estar dirigidos por la Democracia Cristiana, asumió la conducción Jorge Pavez, del Partido Comunista, junto con otros siete consejeros de la misma tendencia. El predominio de dirigentes nacionales de la izquierda "no concertacionista" significó un cambio importante en el estilo de conducción y en la manera de negociar.

En 1997 se llevó a cabo el Primer Congreso Nacional de Educación; los profesores criticaron el proceso de descentralización educativa y consideraron insuficientes los cambios emprendidos por los gobiernos en la década de 1990. A su juicio, el Estado debía recuperar su papel histórico, lo que implicaba que se hiciera responsable de todo el proceso educativo, asegurando el desarrollo de la educación pública gratuita y creando los mecanismos de control y evaluación permanentes en el sistema educativo. Los profesores señalaron ser conscientes de que muchos de los cambios solicitados eran irrealizables dentro de la legislación vigente, por lo que plantearon la derogación de la Constitución Política de 1980 y la promulgación de una Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.

El modelo de política social que se impuso en la década de 1980 afectó directamente al sector educacional y, desde el punto de vista gremial, alteró notablemente las condiciones de trabajo de los docentes. El traspaso a las municipalidades significó la pérdida de la inamovilidad de los docentes, como también del sistema de ascensos y calificaciones. Además, se eliminó la asignación de título, las remuneraciones durante los periodos de vacaciones, la estructura de escalafones con sus correspondientes grados en la Escala Única de Remuneraciones,[7] y la norma horaria de 30 horas cronológicas semanales.

[7] En 1974 se incorporó a los profesores a la Escala Única de Remuneraciones del sector público, pero ésta no contempló algunas de las asignaciones que tenían otros profesionales de este sector.

Los docentes traspasados a las municipalidades no sólo perdieron las prerrogativas de los empleados públicos, sino que tampoco gozaron de las del sector privado, ya que estaban impedidos de negociar colectivamente sus condiciones de trabajo y remuneraciones. Cada municipalidad —de acuerdo con su realidad financiera— tenía la facultad de decidir las condiciones bajo las que contrataba a su cuerpo docente. En el marco de la misma normativa, los profesores de escuelas particulares perdieron su sueldo mínimo, el sistema de reajustes anuales y las asignaciones por antigüedad. En suma, se había roto la tradición según la cual los profesores eran remunerados sin tomar en cuenta su lugar de desempeño.

En este contexto de cambios, muy pronto empezaron los problemas entre las municipalidades y el gremio de profesores; éstos dirigieron su crítica contra un modelo educacional que aparece regulado sólo por las leyes del mercado. En 1987, el Colegio de Profesores presentó un proyecto alternativo que intentaba configurar el trabajo docente a través de un Estatuto Docente. Este proyecto fue acogido posteriormente por el entonces candidato presidencial Patricio Aylwin, quien, en palabras de los dirigentes, "lo tomó como un compromiso personal"; al asumir la presidencia se comprometió a llevar adelante programas de mejoramiento e innovación pedagógica, así como cambios en la gestión educativa destinados a favorecer a los docentes.[8] En 1991, Aylwin cumplió su promesa y promulgó el Estatuto Docente (Ley 19 070). Esta ley establece los requisitos, deberes y derechos comunes a todos los profesionales de la educación, regulando, además, la carrera de quienes ejercen en el sector municipal y el contrato de los que se desempeñan en el sector privado. Entre los derechos de los profesionales de la educación destacan el perfeccionamiento profesional, la estabilidad de profesionales que tengan titularidad y la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN). Adicionalmente, con esta ley se reinstauró la asignación por experiencia —que había sido eliminada en la década anterior—, y se creó otra asignación por desempeño en condiciones difíciles.

El Estatuto Docente crea, por lo tanto, una carrera para los profesores del sector municipal al establecer la titularidad en el cargo del docente. Introduce también el concepto de plantas o dotaciones docentes, que

[8] En su mensaje del 15 de octubre de 1990, Aylwin señaló: "Se hace absolutamente necesario enfrentar los problemas que afectan al profesorado, ya que sin un mejoramiento de la condición docente, ninguna política de elevación de la calidad de la enseñanza puede realizarse en plenitud, ni tampoco podría hablarse de equidad en la educación mientras persistan las fuertes desigualdades en la forma como la sociedad chilena retribuye el esfuerzo de los educadores".

serán determinadas por las respectivas municipalidades de acuerdo con las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación. La importancia de este estatuto radica en que, además de los derechos que recuperan los profesores, establece restricciones laborales y salariales que reducen la autonomía de gestión de los municipios para ajustar las plantas docentes, modificar salarios y utilizar incentivos monetarios. Desde el punto de vista del accionar colectivo de los profesores, el Estatuto Docente volvió a centralizar la regulación de las decisiones de contrato y remuneraciones en el Ministerio de Educación, restándole autonomía a la gestión local. De esta forma, se sentaron las bases para enfocar la acción gremial frente al gobierno central.

Las temáticas del Colegio de Profesores

Entre los aspectos que concentran las mayores energías del Colegio de Profesores figuran: el mejoramiento salarial —por el que se han realizado las movilizaciones gremiales de mayor notoriedad— y el sistema de evaluación docente —que se considera como parte del proceso de modernización educativa—. Si bien los profesores comparten la necesidad de un sistema de evaluación del sistema profesional, sostienen que éste debe implementarse sólo una vez que se haya establecido una remuneración mínima. En otras palabras, el salario del profesor no puede depender exclusivamente de su desempeño. De acuerdo con su visión, los distintos sistemas de evaluación no están coordinados entre sí, tienen escaso impacto en términos del mejoramiento de la calidad de la educación o la carrera profesional, y son utilizados principalmente con fines punitivos.

El mejoramiento salarial

La Ley de Estatuto Docente estableció un sistema de remuneraciones para el personal docente del sector municipal sobre la base de la determinación de una RBMN para cada sistema educativo. Además de ser un "piso" para los profesores del país, permite fijar el monto de diversas asignaciones dirigidas a estimular la experiencia, el perfeccionamiento, el desempeño en lugares de más difícil cumplimiento de la función magisterial, y el ejercicio de determinados cargos directivos en los establecimientos. La ley contempla que las municipalidades podrán establecer incrementos en las asignaciones anteriores, así como otorgar asignaciones especiales de incentivo profesional —estas últimas se darán por razones fundadas en el mérito.

Los profesores, a la vez que han conseguido los incrementos establecidos en el Estatuto Docente, han obtenido también las remuneraciones-promedio más altas observadas desde 1990. Esto se explica por el incremento real de 120% entre 1990-1998, lo cual hace del profesorado el sector más privilegiado en la política salarial de los últimos años. Desde el punto de vista de los profesores, estas remuneraciones son similares a las de inicios de la década de 1960, pero están muy por debajo de las remuneraciones percibidas entre 1971-1972, periodo en el cual las remuneraciones del magisterio alcanzaron los niveles más altos de su historia. Por su parte, el gobierno consideró resuelto el problema una vez que los salarios de los profesores se ajustaron con los de la planta profesional del sector público. No obstante, desde 1995 el magisterio ha insistido en un mejoramiento salarial significativo a partir del aumento de la RBMN establecida en el Estatuto Docente, lo que incidiría, a su vez, en las asignaciones permanentes y en el "complemento de zona".

Si bien el magisterio no ha logrado la meta propuesta en 1996 —en la que se ha reafirmado hasta la fecha una RBMN equivalente a cinco ingresos mínimos por 30 horas de contrato—, sí ha conseguido que el gobierno le otorgue un mejoramiento extraordinario de los salarios, independiente de aquel que le corresponde como consecuencia del reajuste general del sector público. Además, ha logrado que el mejoramiento se realice a través del aumento de la RBMN, que equivale a la fórmula propuesta por ellos —a diferencia de la propuesta con base en bonos o asignaciones planteada por el gobierno y las municipalidades—. De esta forma, el Colegio de Profesores ha mantenido un esquema salarial uniforme, donde, en términos generales, el sueldo no depende de las capacidades del docente, de la calidad del rendimiento del profesor ni de la asignatura enseñada.

El sistema de evaluación docente

Actualmente operan tres instrumentos de evaluación docente: el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos (SNED), el Premio a la Excelencia Docente, y el Reglamento de Calificaciones —en aplicación en varias comunas, y que se enmarca en el Estatuto Docente—. El Colegio de Profesores ha tenido como preocupación la creación de un método de evaluación del sistema educativo, distinto a los instrumentos existentes. Este Sistema de Evaluación del Desempeño Docente, tal como se debatió y aprobó en el Congreso Nacional de Educación realizado el año 1997, debería tener como objetivo: "movilizar todos los esfuerzos del profesorado hacia su mejor desempeño pro-

fesional, acorde con sus propias metas, las del establecimiento y las del país, en la perspectiva del mejoramiento real de la calidad de la educación".

Respecto de los instrumentos en aplicación, el Colegio de Profesores señaló que no existe una articulación entre ellos y que sus resultados no sirven como antecedente para ningún proceso de evaluación posterior, ya que no consideran formas de retroalimentación. La evaluación es tomada como un mero trámite, y no como un medio para elevar la calidad de la educación, perdiéndose, por tanto, el objetivo central de cualquier sistema educativo. Específicamente, critican la cuestión de la excelencia académica y los procedimientos para detectarla, pues discriminan entre los docentes y provocan desorientación y resentimiento entre los mismos. Respecto del sistema de calificaciones del desempeño docente, destacan que no responde ni a un sistema de evaluación, ni apunta al mejoramiento de la calidad de la educación; se refieren a éste como esencialmente punitivo, y señalan que no está orientado al mejoramiento del trabajo docente ni a la configuración de una carrera profesional.

Para resolver estas críticas, el acuerdo firmado el 28 de octubre de 1998 estableció que el Mineduc concordaría y aplicaría un nuevo reglamento de evaluación docente en forma conjunta con el Colegio de Profesores. Sin embargo, el trabajo se encuentra detenido ya que, a juicio de los dirigentes del gremio, el Mineduc ha señalado que la idea era revisar y mejorar el actual reglamento, y no crear uno nuevo. Frente a esto, los dirigentes reafirmaron su rechazo a tal normativa —según acuerdo de la Asamblea Nacional de enero de 1999—, proponiendo que el proceso de calificación fuera experimental mientras se avanzaba en la nueva normativa.[9]

Las deudas pendientes

Deuda acumulada de cursos de perfeccionamiento

La asignación de perfeccionamiento es un beneficio que les corresponde a los profesores de acuerdo con lo establecido por la Ley de Estatuto Docente. Los profesores debían recibir este beneficio a partir de 1993, mismo que sería calculado en función de los cursos realizados por cada

[9] Los municipios han insistido en su aplicación durante el año 2000, y en muchos lugares ya han iniciado el proceso de calificación experimental. El gremio de los profesores llamó a no validar los procesos en curso, y señalaron que, de no llegar a acuerdos, iniciarían la elaboración participativa de una propuesta de evaluación de desempeño, la cual terminaría con un debate en todas las regiones del país, para luego iniciar un proceso de consulta nacional.

profesor, sus años de servicio, su carga horaria y su remuneración adicional. La ley establece que el pago de esta asignación se haría en forma gradual durante los años 1993 y 1994 —50% durante este periodo y, a partir de 1995, el total del beneficio.

El gobierno no canceló el total de los montos en el plazo fijado. Así, entre 1993 y 1995 se acumuló una deuda que el Colegio de Profesores atribuyó a la falta de voluntad del gobierno, a la demora en fijar plazos concretos para hacer efectivo el pago y a la falta de reconocimiento de la pertinencia de los cursos de perfeccionamiento. En 1996, el Mineduc reconoció su atraso en el pago de este beneficio y se comprometió a cancelar lo adeudado. En 1997, la Asamblea Nacional Programática de los profesores acordó exigir la cancelación de la deuda en ese año. El 30 de junio de 1997 el ministro entregó una propuesta de solución, que el profesorado aceptó luego de una consulta, lográndose la cancelación completa para 432 210 profesores.

A partir de 1996 los cursos pasaron a ser responsabilidad de los municipios, que también acumularon una deuda entre 1996 y 1998. Por medio del acuerdo firmado el 28 de octubre de 1998, el gobierno se comprometió a la cancelación de esta deuda. En la versión del Colegio de Profesores, muchos de estos recursos aún no habían sido traspasados por los municipios al momento de realizar este estudio.

Deuda: D. L. 3551, artículo 40

Promulgado a comienzos de la década de 1980, este decreto estableció un aumento de 90% en las rentas de los funcionarios públicos, el cual se alcanzaría gradualmente en un plazo de cuatro años. Este decreto no benefició a los profesores, quienes perdieron su condición de empleados públicos durante el proceso de municipalización. El Estado se negó a reconocer la deuda, insistiendo en que quedase como impagable debido a los montos que implicaba y por los plazos transcurridos.

En 1995, el Colegio de Profesores, bajo al dirección de Jorge Pavez, presentó 25 000 demandas ante distintos tribunales del país, obteniendo fallos favorables. Debido a que ni las municipalidades, ni la Subsecretaría de Desarrollo Regional, ni el Ministerio de Educación consideraban que les correspondía pagar, el tema llegó al Consejo de Defensa del Estado. En noviembre de 1997, éste dictaminó a favor de los profesores, determinando que el alcalde de la municipalidad deudora debía incluir dentro del siguiente presupuesto la totalidad de los recursos necesarios para cumplir íntegramente con el pago ordenado por el fallo judicial. La fecha límite para que los profesores que tenían sentencias ejecutorias percibieran los dineros que les correspondían fue fines de 1998. Ningu-

na municipalidad respetó este dictamen, y hasta junio de 1999 se mantenía el "no pago" de las sentencias ejecutoriadas. Además, existen sentencias que favorecen a los profesores y que aún no se resuelven, a pesar de que, en algunos casos, los fallos tienen más de tres años. Por estas razones algunos alcaldes han llegado inclusive a ser encarcelados.

La deuda previsional que afecta a los municipios

Algunos municipios mantienen una deuda previsional desde 1981 —por no haber abonado las cotizaciones de seguridad social de los profesores a los organismos previsionales—. En mayo de 1997, el Colegio de Profesores solicitó al gobierno dar solución a esta deuda, estableciéndose el compromiso —a través del ministro del Trabajo y el ministro de Hacienda— de encontrar una solución inmediata para los casos de los profesores que tenían los requisitos para jubilarse y que saldrían perjudicados con las deudas previsionales de algunos municipios.

Las dificultades se presentaron cuando el gobierno ofreció una fórmula que significaba resolver el problema apenas en marzo del año 2000, lo que fue dado a conocer por el Colegio a la opinión pública. El 28 de septiembre de 1997, el Directorio Nacional exigió que el gobierno central entregara los recursos a los municipios en calidad de préstamo, de modo que la deuda pasara a ser una entre municipios y Ministerio de Hacienda. El 14 de noviembre de 1997 interpuso ante la OIT una declaración en contra del gobierno de Chile, la cual fue admitida, estableciéndose el 15 de septiembre de 1999 como la fecha del plazo para que el gobierno cancelara las deudas. El 2 de junio de 1999 se publicó la Ley 19609, que, en casos específicos, permite efectuar anticipos del Fondo Municipal.

La dinámica de conflicto con el sector público

Hacia mediados de la década de 1990, coincidiendo con el cambio de gobierno, ambos gremios realizan un cambio de directiva. Los nuevos dirigentes adoptaron una posición de confrontación más abierta con el gobierno, llegando a paros y movilizaciones callejeras. Desde el punto de vista de los gremios, los gobiernos de la Concertación no han hecho más que administrar eficientemente el modelo implantado por el gobierno de Pinochet, mientras que lo que ellos esperaban era un cambio estructural. Así, Osvaldo Verdugo, presidente de los profesores entre 1985 y 1995, planteó la necesidad de hacer una evaluación global de la década de 1990 para decidir nuevos cursos de acción. Ricardo Peña, presidente del Regional Santiago del Colegio Médico, hizo notar que el gobierno de Frei

desconoció la deuda con el sector salud, lo que interrumpió el camino de la recuperación y generó un campo de conflicto. Igualmente, planteó una reforma radical del sistema de salud como una forma de lograr una solución adecuada a los problemas de salud pública.

En la cuenta anual de gestión —julio de 1998—, los profesores plantearon que el Ministerio de Educación debía retomar la conducción de todo el proceso educativo, asegurando el desarrollo de la educación pública gratuita y creando los mecanismos de control y evaluación permanentes para el sistema educacional. También señalaron que el gobierno se negaba a asumir el diagnóstico que los dirigentes habían realizado sobre las nuevas políticas educativas.[10] De forma coincidente, los médicos consideraron que las iniciativas del gobierno eran respuestas aisladas y que el verdadero cambio del sistema debía llevarse a cabo a través de una gran reforma del sector. El Colegio Médico estimaba que los problemas del sector debían ser abordados y resueltos mediante un gran plan de recuperación del Sistema Nacional de Salud —en particular, revirtiendo el proceso de municipalización de la salud, devolviendo el papel rector al Ministerio de Salud y controlando de forma aún más estricta la operación de las Isapre.

Debido a las orientaciones coincidentes de médicos y profesores, no resulta extraño que desde 1996 se hayan verificado movilizaciones contra el sector público que han tenido como protagonistas a unos y otros, y que tuvieran una motivación inmediata asociada con el salario y las condiciones de trabajo. En el trasfondo eran demandas que buscaban transformar los principios de la organización de los servicios públicos de salud y educación. Desde el punto de vista de estos gremios, el sector público debía recuperar la preeminencia que había perdido. A manera de ejemplo se analizarán dos conflictos.

La demanda salarial de los profesores

El conflicto entre el gobierno y el Ministerio de Educación, que llevó a la paralización de actividades en 1998 —y que se prolongó del 1 al 28 de octubre—, ocurrió en el marco de la renegociación de una nueva mejora

[10] Entre ellas, la subsidiariedad del Estado, la falta de participación del gremio en la definición de las políticas educativas, la inspiración economicista que orienta el sistema educacional, la desarticulación e inequidad que produce el actual sistema de descentralización (municipalización y privatización). Igualmente, los contenidos y metodologías que no favorecen la formación de un ser humano integral, de un ciudadano creativo y transformador.

salarial para los años 1999-2000. Tal paralización tiene como antecedente directo la movilización de 1996. Los paros de 1996 y 1998 formaban parte de una misma estrategia gremial, donde la negociación con el sector público estuvo acompañada de una movilización masiva —la cual fue posible porque el Estatuto Docente permite centralizar las negociaciones en el Ministerio de Educación—. El paro de 1996 terminó con la firma de un acuerdo de mejora salarial y la presentación de un proyecto de ley.

En la Asamblea Nacional Programática —desarrollada el 16 y 17 de enero de 1998— se determinó crear una comisión especial encargada de elaborar una propuesta salarial al gobierno. El 6 de abril se envió una carta al Ministerio de Educación en la que se demandó una RBMN de cinco ingresos mínimos, igual que en años anteriores —unos 700 dólares—. En una primera etapa, a partir del 1 de febrero de 1999, debía ser elevada a tres ingresos mínimos (un reajuste de 48%); bajo esta petición se invita a negociar al gobierno.

El 18 de mayo el gobierno respondió señalando que las remuneraciones serían vistas una vez conocido el marco presupuestario, y propuso constituir un grupo de trabajo para acordar un método de largo plazo que permitiera enfrentar otros temas pendientes. En la Asamblea Nacional del 18 de julio el gremio acordó otorgar un plazo de negociación al gobierno hasta el 31 de agosto, para que entregara una respuesta sobre el monto y fórmula del mejoramiento salarial. Conocida la respuesta, ambas partes convocaron a una Asamblea Nacional para el 4 de septiembre.

El 31 de julio se firmó un protocolo de acuerdo entre el gobierno y el Colegio de Profesores de seis puntos, entre los cuales estaba el tema del reajuste especial —que finalmente quedó sin solución—. Respecto a este asunto, las autoridades establecieron que los montos y la fórmula se determinarían entre septiembre y octubre de 1998. Al cumplirse el plazo otorgado por el magisterio, el gobierno no presentó cifras en la mesa de negociación. El 4 de septiembre se llevó a cabo la Asamblea Nacional programada, en la cual se rechazó la posición del Ministerio y se decidió realizar una consulta nacional a todo el gremio docente entre el 14 y 15 de septiembre. El 68.2% de los docentes que votaron (60% del total de profesores) aprobó una paralización prolongada a partir del 1 de octubre.[11]

[11] La consulta no estuvo exenta de debates internos, ya que coincidió con la campaña para la elección de directiva, que se realizaría el 8 y 9 de octubre. Los dirigentes de la Concertación y Renovación Nacional denunciaron irregularidades en los escrutinios de la consulta, puesto que éstos no quedaron en mano de los canales establecidos en los estatutos orgánicos para garantizar el plebiscito. Por su parte, el Partido Comunista denunció que se estaba realizando una campaña de desprestigio.

El 25 de septiembre se llevó a cabo una reunión entre el gobierno y el magisterio sin llegar a acuerdos. Finalmente, el 30 de septiembre el gobierno realizó una oferta para 1999 y 2000, que equivalía a un reajuste salarial de 3 y 4%, respectivamente. Ese mismo día, al considerar insatisfactoria la oferta del gobierno, el Colegio convocó a un paro nacional a partir del 1 de octubre. En esa misma fecha se produjo un conflicto entre los dirigentes —denominado "primer quiebre institucional"—; los representantes de la Concertación desconocieron el llamado al paro, planteando la posibilidad de negociar hasta la madrugada del 1 de octubre y, de aumentar la oferta, ofrecían un nuevo plebiscito; de lo contrario, irían al paro. Consideraron que no se respetó el acuerdo de consultar a las bases la oferta gubernamental. El Partido Comunista rechazó la votación porque esa instancia no tenía el mandato de las bases para tomar acuerdos sobre el paro.

Al iniciarse el paro el 1 de octubre, el gobierno declaró que el monto solicitado debía ser menor a 60 000 millones de pesos, y que sólo negociaría después de la elección de la directiva. El 2 de octubre se produce el "segundo quiebre" del magisterio, pues la Concertación acusa a sus adversarios de la difusión de una declaración injuriosa en contra del Movimiento de Recuperación Gremial. Superado este conflicto, el Colegio llega a un acuerdo con el gobierno al reducir el monto solicitado a la misma cantidad entregada en 1996.

Los días 8 y 9 de octubre se eligió a la nueva directiva, ganando la lista comunista con 63% de los votos. El 11 de octubre el gobierno hizo un ofrecimiento informal de 60 000 millones de pesos, con la condición de que se suspendiera el paro, propuesta que fue rechazada por el magisterio. El 15 de octubre el gobierno envió al Parlamento un proyecto de ley de ajuste salarial, manteniendo la oferta realizada el 30 de septiembre de 45 000 millones de pesos. Así, la negociación se desplazó al Parlamento, y el 21 de octubre la Cámara de Diputados aprobó la Ley 19598 de mejoramiento de salarios, estableciendo que el monto sería de 55 500 millones de pesos.

El 23 de octubre el magisterio llevó a cabo una consulta nacional con sus bases y sólo dos o tres regiones estuvieron de acuerdo con mantener el paro. Había muestras evidentes de debilitamiento en las bases. La Iglesia católica criticó el paro y consideró que las demandas salariales eran demasiado elevadas. Esta situación llevó al Colegio de Profesores a considerar un acuerdo con el Mineduc. Tras una reunión sostenida el 27 de octubre entre ambas partes, se decidió suspender el paro el 28 de octubre y se firmó un acuerdo. Éste permitió dar solución a varias de las demandas planteadas en la Asamblea Nacional de 1998 —dejando cons-

tancia de no haber llegado a un acuerdo en materia salarial—. En la Asamblea Nacional realizada en enero de 1999, el magisterio confirmó su aspiración de lograr una RBMN igual a cinco ingresos mínimos.

Los médicos y la atención en salud

A lo largo de la década de 1990, los médicos y el gobierno han llevado adelante una negociación no exenta de conflictos y rupturas. En 1992 se desencadenó un paro nacional de los Servicios de Urgencia debido a que, en opinión del Colegio, los plazos excesivamente largos del plan de gobierno no se condecían con la profundidad de la crisis. El conflicto llevó a la remoción del ministro de Salud, lográndose un acuerdo procedimental para retomar la atención de los Servicios de Urgencia. Una situación similar se registró en 1996 cuando se realizó otro paro nacional, esta vez en relación con los Servicios de Atención Primaria.

La paralización de actividades del año 1992 fue el primer enfrentamiento de los médicos con las autoridades democráticas. Esta movilización se gestó desde un amplio movimiento de los médicos del Servicio de Urgencia, que exigían mayores condiciones de seguridad para desempeñar su labor, los recursos necesarios para lograr una buena atención de salud en esos establecimientos, reivindicaciones económicas y otros beneficios perdidos en el régimen anterior, así como la necesidad de un mayor respaldo institucional a su acción profesional —especialmente en el plano legal.

Jorge Jiménez, ministro de Salud, había presentado un proyecto para el sector que permitiría resolver en el mediano y largo plazo las deficiencias del momento. Los plazos de la ley no coincidían con la crisis existente, desatada en octubre de ese año, antes que la autoridad ministerial pudiera iniciar el proceso de reforma. En los hechos, la mayoría de los médicos del país anunció el abandono de los Servicios de Urgencia, y su renuncia colectiva y simultánea. Este problema llevó a la participación de los "ministros políticos" en las conversaciones, a la presencia ante la opinión pública del presidente de la República y, por último, a la renuncia del ministro de Salud. El Colegio Médico convocó a una convención extraordinaria de los Consejos Regionales, la cual reconoció la justicia de las demandas de quienes renunciaban, dejando en claro que la concepción ética del Colegio Médico era contraria a actos que perjudicaran la vida y la salud. Finalmente, se llegó a una solución satisfactoria en términos de demandas. Sin embargo, desde esa fecha los proble-

mas continuaron, ya que, según los médicos, no se respetaron los términos de este acuerdo.

En 1996 se produjo una nueva paralización, esta vez centrada alrededor de las demandas salariales y con una conducción que iba más allá del Colegio Médico. Los máximos dirigentes de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud (Confenats), la Federación de Colegios Profesionales y la Federación de Profesionales Universitarios del Servicio de Salud solicitaron al gobierno aumentos salariales —que requerían un presupuesto de 40 000 millones de pesos, aproximadamente— y una asignación por antigüedad sobre la base de trienios. El Colegio Médico no ha logrado establecer relaciones con estas organizaciones del sector salud.

Los dirigentes de estas organizaciones sostuvieron varias reuniones con el gobierno, manifestando que estaban dispuestos a negociar para evitar las movilizaciones, pero no lograron sentar las bases de un acuerdo. El 11 de noviembre se dio inicio a un paro que duró aproximadamente una semana. Además de los funcionarios de hospitales del país, se plegó al paro la Confenats —que incluye auxiliares paramédicos, auxiliares y administrativos—, y los profesionales médicos, enfermeras, quinesiólogos asistentes sociales, nutricionistas, entre otros, sumando un total de 70 000 empleados. El paro terminó finalmente con la firma de un acuerdo entre ambas partes.

Este paro revela la débil articulación del Colegio Médico con otras organizaciones gremiales del sector. El Colegio participa del Movimiento de Defensa de la Salud Pública junto con las otras organizaciones que convocaron al paro; a la vez, desde 1991, forma parte de la Federación de Colegios Profesionales. Frente al paro de los trabajadores de la salud, los médicos ubicaron el problema más bien en la crisis general del sistema de salud, antes que en el tema del mejoramiento salarial. Ya en 1993 la Confenats había solicitado al Colegio Médico que mediara frente al gobierno por sus demandas salariales, pero tal mediación fue suspendida ante actitudes que consideraron "inaceptables" y que no detallan en su memoria de 1993. En noviembre de 1999 se desarrolló una nueva movilización encabezada por el Colegio Médico.

Podría agregarse que es la primera vez que las demandas de los médicos están tan claramente centradas en torno a las mejoras salariales. Las publicaciones del Colegio Médico no permitían adivinar este curso. En estas condiciones habría un campo de convergencia en las demandas de médicos y profesores: la centralidad del conflicto redistributivo en la sociedad chilena.

Conclusiones

Escribir un documento utilizando el concepto de "sociedad civil" para analizar la acción del Colegio de Profesores y el Colegio Médico es un ejercicio intelectual que merece una reflexión metodológica. Dado que este concepto tiene fuertes connotaciones normativas, conviene establecer las características de las organizaciones que se analizan antes de entrar en la interpretación de los resultados obtenidos.

El Colegio Médico y el Colegio de Profesores pertenecen a una tradición asociativa constituida en torno a los conflictos y orientaciones redistributivas de la sociedad chilena. Por esta misma razón, son organizaciones establecidas para encabezar procesos de negociación con el Estado antes que para afirmar la autonomía de la sociedad más allá de aquél. Sin esta aclaración el análisis puede resultar confuso, porque los colegios profesionales corresponden más bien al perfil de organizaciones de la "sociedad civil tipo II", esto es, políticamente movilizada. No se trata de plantear que la sociedad civil es un camino que inevitablemente conduce a la política, sino que ésta es una característica de los casos tratados.

Por lo tanto, el presente estudio es un ejercicio que busca probar la calidad del concepto sometido a la tensión analizadora de un tipo de asociación voluntaria particular. No se trata de proponer una nueva definición, y mucho menos reducir la sociedad civil al tipo de organizaciones consideradas en este trabajo. Así, debe comprenderse como el análisis de la acción de dos organizaciones a la luz del concepto de sociedad civil, antes que de la sociedad civil a través de dos organizaciones.

Como se ha visto, los planteamientos de las organizaciones de médicos y profesores son similares en su orientación. Su crítica más radical se dirige a la "orientación privatizadora" de los servicios públicos, a la cual se le atribuye una influencia directa en la creciente desigualdad social presente en la sociedad chilena. Ambas organizaciones se muestran dispuestas a actualizar las formas de trabajo en ambos sistemas, pero no aceptan la modalidad bajo la cual fueron reorganizados los servicios públicos durante el gobierno militar. Médicos y profesores buscan recuperar la preeminencia que tuvieron como actores sociales dentro del modelo de desarrollo chileno. Sus planteamientos consideran el amplio campo que la educación y la salud representan para la población chilena y, por eso mismo, buscan alcanzar legitimidad en el conjunto de la población. Las raíces de la radicalización son también similares por cuanto se derivan de la insatisfacción ante los cambios ocurridos en la

década de 1990. Éstos no han modificado radicalmente el sistema imperante, sino que han ajustado sus aspectos más criticables.

El caso de los médicos muestra un proceso de radicalización a lo largo de la década de 1990. Ellos asumen un papel de representación social amplia y abogan por una reforma general del sistema de salud. Aspiran a establecer uno que represente el consenso de los distintos actores, para llevar la salud al lugar de preeminencia que tuvo entre los años 1950 y 1960. Por su parte, los profesores también vivieron un proceso de radicalización en el mismo periodo y llegaron también a plantear un cambio total en la institucionalidad política.

La relación de médicos y docentes con el sector público tiene diferencias de partida. Los profesores consiguieron que el Ejecutivo promulgara la ley del Estatuto Docente; los médicos no obtuvieron ningún logro comparable. Al concentrar sus demandas en el tema salarial, los profesores avanzaron más rápidamente que los médicos en este terreno. Éstos están concentrados en una discusión más técnica respecto a la restructuración del sistema de salud; buscan, antes que mejores condiciones de trabajo, un cambio en las políticas de salud con el fin de elevar tanto la condición de la salud pública como la situación de los médicos.

La relación de médicos y profesores con el sector público es activa y políticamente movilizada; sus organizaciones han tomado distancia de compromisos partidarios con el sector público y buscan llevar a cabo reformas estructurales que restablezcan bases estatales para un servicio público vigoroso. Se trata de una ciudadanía fincada en los derechos sociales y que se inscribe en los rangos de un debate redistributivo, sólo que esta vez el actor principal no es el sindicalismo, sino los sectores medios profesionales. Es la movilización de un actor cuyas raíces de ciudadanía se remontan a las décadas de 1940 y 1950, cuando las políticas públicas establecieron un sector de servicio público fortalecido, sentando la base estructural de una clase media profesional ligada a la burocracia estatal. Más que ciudadanía, entonces, lo que parece primar con mayor claridad es la referencia clasista a la base estructural.

Las organizaciones que encabezan estas movilizaciones son poderosas, tanto por su grado de afiliación como por los recursos económicos con que cuentan. Poderosas, además, por el prestigioso posicionamiento social que logran, y porque poseen prácticas democráticas internas extendidas que garantizan su vitalidad orgánica. Son organizaciones que cuentan con estatutos, procedimientos conocidos de elección de dirigentes, renovación periódica de las cúpulas directivas y participación de las bases a través de plebiscitos en las decisiones importantes —están en las antípodas de las organizaciones basadas en asambleas donde se im-

pone una oligarquía de dirigentes en contra de la voluntad de las mayorías—. Son dos organizaciones que, por uno u otro lado, logran lo que sólo los "poderes fácticos" —empresarios, fuerzas armadas, Iglesia— tienen garantizado: el acceso directo a las esferas más altas del Poder Ejecutivo. Su influencia se extiende hasta el Parlamento, de forma que los resultados de las negociaciones quedan plasmados en leyes.

Los resultados de las movilizaciones de profesores y médicos muestran la institucionalización del debate redistributivo. Al contrario de lo que ocurre con el sindicalismo y otras organizaciones de base, estas organizaciones de profesionales tienen garantizada "por ley" su participación en el plano central —con esto se demuestra que la mayor fortaleza del gobierno frente a otros movimientos sociales es la posibilidad de dispersarlos hacia negociaciones particulares, como en el caso del sindicalismo.

¿Cuánto de la sociedad civil representa este poder de los gremios profesionales? Esta es una tradición cívica, no cabe duda, aunque probablemente no forme parte del "pasado usable" (Putnam, 1993). En este punto comienzan las discrepancias entre médicos y profesores. Los médicos actúan en nombre de la población y buscan mejorar las condiciones de salud de todos. Esperan que esto les garantice un apoyo suficiente, pero se muestran poco orgánicos en el establecimiento de relaciones de trabajo con otros grupos sociales. Son un movimiento poderoso e influyente que actúa prácticamente solo. Los profesores, en cambio, más anclados en una tradición sindical, se vinculan con la Central Unitaria de Trabajadores y buscan aliarse con las luchas sindicales. Aunque ambos influyen en la formación de las leyes, su visión de las estrategias gremiales aparece contrapuesta.

Los profesores avanzan hacia demandas cada vez más radicales en lo político, llegando a plantear en su congreso de 1997 la derogación de la Constitución Política. No obstante, la movilización de los profesores se concentra principalmente en los aspectos salariales. Los médicos, por su lado, derivan desde demandas por la transformación del sistema de salud hacia demandas salariales más específicas. Lejos de replantear el debate redistributivo nacional, las demandas de profesores y médicos parecen reducirse cada vez más a sus intereses específicos. No existen indicios de que su acción gremial pueda articularse eficazmente con otras estrategias políticas en curso. En el caso de los profesores, porque su punto de vista sumamente crítico del régimen imperante representa una posición marginal y decreciente de la población;[12] en el

[12] Jorge Pavez, presidente del Colegio de Profesores, ha hecho pública su crítica a la dirección del Partido Comunista, al cual pertenece, al evaluar los magros resultados obtenidos en las elecciones presidenciales de 1999.

de los médicos, porque su visión técnica de los problemas de salud no buscó en ningún momento conectarse con una estrategia política nacional. Estas organizaciones tampoco han logrado concitar el apoyo de otros grupos de la sociedad civil, de manera que sus demandas tienden a encapsularse y a hacerse específicas. Diversos factores han influido en esta evolución.

El contexto de crecimiento económico sostenido desde mediados de la década de 1980 ciertamente ha desplazado las preocupaciones redistributivas, en la medida en que los ingresos de la mayor parte de la población han ido incrementándose. Las organizaciones de médicos y profesores critican la desigualdad de ingresos, pero no desconocen que éstos se incrementaron en la década de 1990 por encima de la inflación y, en el caso de sus afiliados, sobre el promedio.

Los gremios y el sector público se hallan en un contexto de redefinición de las orientaciones de las políticas sociales. Los gremios se encontraron con un primer gobierno de la Concertación que simpatizó con sus demandas y con el cual lograron establecer una relación de trabajo. La situación cambió durante el segundo gobierno de la Concertación, cuando las políticas sociales ya no se orientaron al pago de la deuda social, sino a participar de un proyecto modernizador del país, el cual tiene su columna vertebral en el crecimiento económico. La calidad de la educación y la eficiencia de los servicios de salud fueron las orientaciones que el gobierno adoptó frente a estos servicios. Como se ha visto en este análisis, las demandas de ambos gremios se concentraron en los temas salariales. Esto planteó un escenario de conflicto abierto respecto de las condiciones de desigualdad que sostienen los equilibrios macroeconómicos. El dogma de fe de la Concertación respecto a este tema ha llevado a una situación en la que ya no se puede discutir sobre la modernización del Estado, porque cualquier modificación fuera del consenso de Washington provocaría una alteración de los equilibrios; de esta forma, han alienado la simpatía de sectores que en un comienzo constituían su base de apoyo. Se trata de un grupo que por sus postulados difícilmente se alineará con la derecha, que puede simpatizar con la izquierda no concertacionista, pero que mayoritariamente queda en el punto ciego de quien quiere hacer cambios "en la medida de lo posible" cuando la demanda de las bases es por cambios "a la medida de su exclusión".

BIBLIOGRAFÍA

Aylwin, Patricio, *Discurso de S. E. el Presidente de la República en el inicio de la Legislatura Ordinaria del Congreso Nacional,* Santiago, Ministerio General de Gobierno, s. f.

Colegio Médico, *Política de salud para Chile: nuestra visión,* Santiago, *s. d.*, s. f.

Frei, Eduardo, *Discurso de S. E. el Presidente de la República en el inicio de la Legislatura Ordinaria del Congreso Nacional,* Santiago, Ministerio General de Gobierno, s. f.

Illanes, María Angélica, *En nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia (...). Historia social de la salud pública. Chile 1880/1973,* Santiago, Colectivo de Atención Primaria, 1993.

Putnam, Robert, "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect,* núm. 13, 1993, http://epn.org/prospect/13/13putn.html

Raczynski, Dagmar, "Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile, balance y desafío", *Colección Estudios CIEPLAN,* núm. 39, 1994, pp. 9-73.

S. a., *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI. Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación,* Santiago, Universitaria, 1997.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES VERDES, AGENDA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL CASO DE CHILE

MARCEL CLAUDE

EL CONTEXTO

En Chile, el activismo ecologista ambiental se ha expresado sobre todo a través de las ONG y a partir de un concepto de *desarrollo sustentable*, que incluye también aspectos económicos y sociales. No obstante haber llevado la "cuestión ambiental" al escenario de las decisiones y acciones políticas, ninguna de estas ONG ha logrado modificar la agenda política de los gobiernos de la Concertación. De ahí que en este trabajo nos propongamos analizar el funcionamiento de las principales ONG del sector ambiental, presentar los problemas que enfrentan y evaluar el papel que han desempeñado durante los últimos 30 años.

Para ello debemos tener en cuenta que la intervención del Estado en la economía se incrementó desde la década de 1960, particularmente con el impulso a la industrialización y la extracción de recursos naturales, llegando a adquirir el monopolio de la administración, gestión y toma de decisiones sobre el uso y explotación de éstos —sobre todo en los sectores pesquero, minero y forestal—, lo que se expresó a través de la creación de diversas dependencias públicas,[1] y la priorización del crecimiento económico. Así, en 1970, bajo el gobierno de Salvador Allende, se profundizó la política de intervención del Estado y se organizó la Corporación Nacional Forestal (Conaf) para centralizar las actividades relacionadas con el recurso forestal para uso industrial. Conaf, más adelante, también asumió otras responsabilidades relacionadas con el bosque nativo.

Las políticas liberales implantadas desde la segunda mitad de la década de 1970 llevaron a la sobrexplotación no sustentable de los recursos naturales y a crear lo que se ha denominado la tercera deuda: "la deuda ambiental" (Camus y Hajek, 1998). Sólo en el decenio de 1980, con

[1] Así se creó el Instituto de Investigación de Recursos Naturales (Iren), el Instituto de Fomento Pesquero (Ifop), el Instituto Forestal (Infor), el Instituto de Investigaciones Geológicas y el Instituto de Investigaciones Agropecuarias.

la discusión internacional sobre los macroproblemas ambientales, y ante el modelo de desarrollo económico y la ausencia de adecuadas normas y regulaciones ambientales en Chile, comienza a gestarse un activismo ambiental con implicaciones de carácter político. En 1989, con el fin de la dictadura, y a partir del Primer Encuentro Nacional de Organizaciones de Acción Ecológica, se impone en Chile una ola de optimismo que impulsó la incorporación de la "cuestión ambiental" en los programas del gobierno de Patricio Aylwin. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para modificar la agenda política de la Concertación de Partidos por la Democracia (coalición de gobierno posdictadura) hacia un modelo de desarrollo genuinamente sustentable. Más aún, las ONG ambientalistas y ecologistas no han logrado liderar ni impulsar un auténtico movimiento ambiental —en parte debido al énfasis puesto por el gobierno en la consolidación de la democracia, la falta de conciencia de las Fuerzas Armadas sobre el tema y la oposición del empresariado—. Por otro lado, la pérdida del dinamismo original del movimiento ambiental se debió también a la reducción de los fondos de cooperación, y a que el primer gobierno de la Concertación monopolizó la cooperación internacional, hecho que afectó a las organizaciones no gubernamentales.[2]

En cierto sentido, el tipo de vínculo que establecieron las ONG con el Estado, luego de la caída del autoritarismo, también frenó el avance de su papel político y contribuyó a debilitar su capacidad de movilizar a la sociedad civil. Durante las décadas de 1970 y 1980, los fuertes lazos entre las ONG y la cooperación internacional permitieron un tipo de financiamiento que les facilitaba relacionarse con "procesos sociales" —y no con proyectos que requiriesen resultados cuantitativos medibles—. Con los gobiernos de la Concertación, el sistema de financiamiento de las ONG cambió hacia uno que demandaba evaluaciones más exhaustivas y metódicas —aplicadas fundamentalmente a la realización de proyectos específicos—. Además, el gobierno de la Concertación también promovió un éxodo importante de intelectuales y profesionales, desde las ONG hacia el aparato público, debilitando la capacidad crítica y técnica de dichas organizaciones. Muchos de ellos, al incorporarse a la lógica y ejercicio del poder, y al familiarizarse con él, fueron perdiendo capacidad crítica, asumiendo posiciones burocráticas y tecnocráticas.

Sin embargo, el problema ambiental estaba planteado. En 1990, durante la administración Aylwin, se creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama), con la misión de promover la sustentabilidad am-

[2] La "reducción de fondos" se refiere a las ONG de primera generación (dictadura militar); el apoyo a las de segunda generación (posdictadura), incluidas las verdes, nunca alcanzó el dado a las primeras.

biental del proceso de desarrollo y coordinar las acciones derivadas de las políticas y estrategias definidas por el gobierno en materia ambiental, además de integrar la opinión ciudadana en sus evaluaciones —aspecto en el que ha revelado más bien un funcionamiento burocrático—. A través de esta institución se elaboró el proyecto de ley "Bases Generales del Medio Ambiente" (1994) y se inició el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA, aprobado en 1997); aún hoy se espera la aplicación plena de esta legislación. Sin embargo, esta política no hace referencia al problema del suelo —el recurso más deteriorado del país— ni dice nada en materia minera. Además, la participación ciudadana no se extiende a la posibilidad de impugnar las Declaraciones de Impacto Ambiental que presentan los proyectos que no están obligados a someterse al SEIA.

Finalmente, cabe señalar que la política de desarrollo sustentable definida por el gobierno —a partir de la promulgación de normas ambientales— es mucho menos eficaz y eficiente que una política de *impuestos verdes* orientada a evitar el deterioro del medio natural y la destrucción de los recursos —tema sobre el que el gobierno se ha negado a discutir.

Las ONG del sector ambiental

En Chile, las ONG verdes comienzan a florecer en la década de 1970, desempeñando esencialmente un papel de concienciadoras sociales. En 1968 se crea el Comité Nacional Pro Defensa de la Fauna y Flora (Codeff), con el objetivo de promover la conservación de la biodiversidad a través de la investigación, el monitoreo y la fiscalización permanente. Codeff se orienta esencialmente al análisis y la discusión de la legislación ambiental, y al seguimiento de las convenciones internacionales, así como a la educación en el campo de la conservación y la gestión ambiental. Su principal medio de difusión es la revista *Ecos Codeff*.

En 1974 se crea el Instituto de Ecología de Chile, una de las primeras instituciones que sensibilizó al país sobre diversos temas.[3] El Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA) se funda en 1979; de carácter más académico, se constituyó en un foro de discusión y debate sobre políticas de desarrollo sustentable —su revista *Ambiente y Desarrollo* ha realizado una valiosa tarea.

[3] Entre dichos temas destacan algunos, como evitar la ampliación del aeropuerto de la Isla de Pascua, salvar la Isla Pájaro Niño de Algarrobo e incorporar a Chile en el acuerdo internacional para suspender la caza de ballenas.

En 1984 se funda la Casa de la Paz, cuya misión es contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil por medio de la educación y la formación de una conciencia ambiental y en pro de la paz. Asimismo, busca generar mecanismos para que las organizaciones ciudadanas se vinculen entre sí y con el gobierno, los empresarios, los académicos y los medios de comunicación. También se dedica a fortalecer la gestión ambiental y a la formación de redes, así como a promover la filantropía nacional. La Casa de la Paz ha desempeñado la función de mantener, en alguna medida, el tema ambiental dentro del gobierno, y es una de las pocas instituciones reconocidas como interlocutoras válidas por las autoridades gubernativas; como tal, participó activamente en las discusiones que dieron origen a la Ley de Bases del Medio Ambiente.

Luego, en 1985, fue fundado El Canelo de Nos, que si bien inició sus actividades a principios del decenio de 1980 —durante el régimen militar y en el marco de la lucha por la democracia—, hoy en día se propone la misión de contribuir a una mejor calidad de vida de los sectores más pobres y marginados.

En 1987 se fundó el Instituto de Ecología Política (IEP) con el fin de asumir la responsabilidad política de la investigación, la difusión y la acción ecológica. Tiene como objetivo central la elaboración de un proyecto de sociedad ecológica para Chile. En 1988 se crea la Red Nacional de Acción Ecológica (Renace), con el objetivo de vincular a personas y grupos interesados en intercambiar información y experiencias, y promover acciones comunes que contribuyan a la solución de los problemas ambientales que afectan al país, y así estimular el surgimiento de una sociedad ecológica. Otra de sus metas es la de facilitar la formación de instancias de apoyo técnico y legal a las organizaciones miembro. En 1991 se funda la Acción Ciudadana por el Medio Ambiente (ACPEM), una red de organizaciones sociales y ambientalistas de la región metropolitana (Santiago), cuyo objetivo es coordinar acciones en defensa de la naturaleza y el ambiente.

En torno a la defensa del río Bío-Bío, en 1991 se constituyó el Grupo de Acción por el Bío-Bío (GABB), compuesto por entidades indígenas, organizaciones y particulares. Sus principales objetivos fueron la investigación sobre el impacto ambiental y social de los megaproyectos hidroeléctricos; la promoción de la legislación ambiental e indígena para la protección de las comunidades indígenas, su cultura y el ambiente que las sustenta; la ayuda legal e institucional al pueblo pehuenche y la instauración de un centro pehuenche en el Alto Bío-Bío.

En 1994 se fundó Defensores del Bosque Chileno en pro de la defensa de los bosques nativos, labor que realiza a través de campañas de comu-

nicación, educación e investigación sobre los ecosistemas que integran el patrimonio forestal del país. Su principal medio de difusión es el periódico *Voces del Bosque*.

La Fundación para la Promoción del Desarrollo Sustentable (Terram) se creó en 1997 con la misión de promover las condiciones que hacen sustentable un proceso de transformación social. Su objetivo central es brindar capacidad profesional para apoyar la defensa técnica y jurídica de la sociedad civil frente a los proyectos de inversión, públicos o privados, cuyos estudios de impacto ambiental, que realizan las propias empresas de acuerdo con la ley, no consideren adecuadamente los requerimientos ambientales desde el punto de vista de los afectados.

Otra organización que ha tenido participación en algunos conflictos de interés, como en el caso de Mehuin, es el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, creado como parte del IEP pero que hoy funciona independientemente. Éste asesora a comunidades en conflicto para mejorar su capacidad de negociación; también realiza un seguimiento de los conflictos ambientales. En 1998 se creó la Fiscalía del Medio Ambiente (Fima), grupo de abogados que pretende asumir la defensa legal en temas relativos a la protección del ambiente y la preservación del patrimonio cultural del país.

La contribución de Greenpeace Pacífico Sur ha sido destacable en Chile. Su llegada a Sudamérica (1975) corresponde a su campaña para proteger a las ballenas de la caza industrial. Actualmente promueve acuerdos para establecer el Santuario Ballenero en todo el Pacífico Sur. Su preocupación principal en Chile ha sido la sobrexplotación de los recursos marinos.

Además, existen otras ONG que han desempeñado un papel importante en los problemas ambientales más localizados. Entre ellas se encuentran la Corporación de Estudios y Desarrollo Norte Grande, la Corporación Servicio Paz y Justicia (Serpaj-Arica), y el Grupo de Acción Ecológica de Atacama (GAEDA) —que publica el informativo *GAEDA*—. En el ámbito comunal cabe destacar al Centro Comunal de Ecología y Medio Ambiente de Lo Espejo (Cecoema), que edita la revista *Pantalla Verde* y que se crea a partir del severo impacto ambiental producido por la explosión de una industria química en la comuna de Lo Espejo (al sur de Santiago). Más al sur se encuentra la Red Eco 90; por último, en 1993 se creó la Fundación Otway, dedicada principalmente a la protección de la flora y la fauna nacionales.

Finalmente, convendría señalar que las ONG ambientalistas se desempeñan en asesorías a municipios y comunidades locales sobre diversos temas específicos. Además del objetivo central de la sustentabilidad,

estas organizaciones también buscan impulsar la participación ciudadana en relación con las decisiones de políticas públicas. Últimamente también se está perfilando un interés por el desarrollo técnico dentro de estas organizaciones para superar el clásico activismo. Cabe señalar que las ONG en Chile —incluyendo las verdes— no han logrado aún constituirse en un tercer sector políticamente significativo.[4]

Las universidades

Desde la década de 1970, el mundo académico se incorporó al debate y análisis de los problemas ambientales. Así, en la Universidad de Chile se establecieron diversos grupos de investigación y educación en los campos de la ecología y del ambiente, fenómeno que se extendió a la Universidad Católica de Chile, la Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad Austral de Chile. En particular, cabe mencionar el caso de la Universidad Bolivariana (Santiago), que incorporó en sus programas los temas de ecología y desarrollo sustentable. No obstante estos avances en el mundo universitario, todavía es difícil evaluar su efecto.[5]

Sin embargo, cabe destacar que en 1990 un grupo de académicos de la Universidad Católica de Chile realizó un primer diagnóstico de la situación ambiental en el país —compilado en el libro *Problemas ambientales de Chile* (Hajek, Gross y Espinoza, 1990)—. Años después, junto con Conama, el estudio fue profundizado a escala regional. En este mismo periodo también se observa que las universidades y los centros académicos y científicos pasaron de los diagnósticos y las denuncias a la participación activa —siempre desde la perspectiva académica— en los conflictos y problemas ambientales (Camus y Hajek, 1998). Es prudente recalcar la importante participación del Centro de Ciencias Ambientales de la Universidad de Concepción (EULA) —que consideró insuficiente el estudio de impacto ambiental de la represa Ralco—, así como los estudios de la Universidad Católica de Chile y la Universidad Austral de Chile en relación con el caso "Cascada Chile". Particularmente destacable fue la participación de la Universidad Austral de Chile en la pro-

[4] Esto a pesar de que hoy en día más de 200 000 profesionales y voluntarios trabajan en Chile en ONG de todos los sectores. Esta cifra representa 3% de la fuerza de trabajo (frente a 7.8% en Estados Unidos y 6.8% en Europa).

[5] Uno de los resultados destacables fue la incorporación de nuevas áreas de investigación en la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) —creada en 1967 como entidad asesora del gobierno en temas de ciencia y tecnología—. También ha sido importante la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt), que ha permitido realizar numerosos estudios que tocan aspectos del ambiente.

ducción del polémico informe acerca de la situación de los bosques nativos que realizara el Banco Central de Chile.

La bancada verde

Ésta tuvo su origen en la Cámara de Diputados —incluye también a senadores—, y se ha constituido como un grupo no oficial de parlamentarios que se han dedicado a denunciar problemas ambientales provocados por distintos proyectos de inversión y por el mal uso de los recursos naturales. Con el objetivo de movilizar a la opinión pública, realizan denuncias abiertas, participan en polémicas y, además, han empleado acciones judiciales. Este grupo parlamentario está permanentemente presente en los medios de comunicación realizando un trabajo sistemático de denuncia y crítica.

Las comunidades civiles

Cabe destacar la participación de organizaciones comunales y vecinales que se han visto enfrentadas a problemas ambientales específicos derivados de proyectos o actividades económicas; más adelante se presentan algunos de estos casos. Si bien estas comunidades se constituyen en organizaciones ocasionales contra un proyecto que les afecta directamente, ocurre que a veces continúan funcionando como ONG con el objetivo de incentivar y apoyar a otras comunidades que se ven enfrentadas a problemas similares. Un ejemplo es el Centro Comunal de Ecología y Medio Ambiente de lo Espejo (Cecoema).

Fondo de las Américas-Chile

En el apoyo a la participación ciudadana y al fortalecimiento de las ONG verdes desempeña un papel destacado el Consejo de las Américas de Chile. Este organismo sin fines de lucro y de carácter binacional, responsable de la administración del Fondo de las Américas, está constituido por seis consejeros representantes de la sociedad civil, cuatro representantes del gobierno de Chile y uno del gobierno de Estados Unidos de América.[6] De acuerdo con el reglamento aprobado por ambos gobiernos,

[6] Los recursos financieros de este fondo provienen de los pagos de intereses que el gobierno de Chile hace por la deuda con el gobierno de Estados Unidos (renegociados como parte de la reducción de la deuda).

el consejo es presidido por uno de los representantes de la sociedad civil. A través de esta composición se pretende que el gobierno y la sociedad civil, reconociendo sus legítimas diferencias, trabajen juntos en causas comunes, asignando recursos, a través de un programa de concursos, para proyectos de desarrollo sustentable que promuevan la participación ciudadana en el campo de la conservación ambiental. El Fondo de las Américas ha apoyado un total de 153 proyectos entre 1995 y 1999.

Caracterización de las ONG

Las ONG verdes constituyen un conjunto heterogéneo de asociaciones que se encuentran en todas las regiones del país —aunque mayormente en Santiago—. Se distinguen entre sí por su lectura de los problemas ambientales, por la manera de enfrentarlos y por las soluciones que proponen. En función de estos criterios pueden señalarse los siguientes tipos: las preservacionistas, las ambientalistas, y las autodenominadas ecologistas. Además, existe otro grupo que tiene un carácter más técnico. Sin embargo, no es posible hablar de una "identidad pura", pues el análisis muestra cierta transversalidad en sus acciones e inclinaciones.

Las organizaciones preservacionistas

Son aquellas que se orientan a la protección y conservación de algún tipo de recurso natural —p. e., el bosque nativo, o especies en extinción— o algunos paisajes o parajes específicos —p. e., lagunas, parques, algunas áreas de interés histórico y arquitectónico— mediante acciones puntuales pero sistemáticas. Destacan en este grupo los Defensores del Bosque Chileno y Codeff. Además, cabe mencionar a la Fundación Otway —cuya preocupación básica es la defensa de los pingüinos magallánicos y de Humboldt en el sur del país—, y a otras más pequeñas como la Organización Ecológica el Día de la Mascota. Mención especial merece el Grupo de Acción por el Bío-Bío (GABB), que podría ser clasificado como una organización estrictamente proteccionista; sin embargo, el carácter de su lucha permite también incluirla como ecologista; con este doble carácter actúa Greenpeace —ya descrita—, la cual ha cumplido también una función política de cuestionamiento del modelo de explotación de los recursos naturales.

Al margen del indiscutible aporte de estas organizaciones en la toma de conciencia acerca de los problemas ambientales y la necesidad de

proteger ciertos recursos ante la explotación lucrativa y la lógica mercantil, estos grupos se movilizan en función de intereses concretos de conservación. Su quehacer está prácticamente disociado de una reflexión crítica en torno a la lógica del modelo de desarrollo imperante —si bien son conscientes de la interrelación entre el modelo y la depredación de los recursos—. No obstante, cualquiera que sea el grado de crítica interna, el esfuerzo fundamental de estas organizaciones está orientado a la conservación y no a cuestionar o tratar de modificar las causas estructurales e ideológicas que provocan la amenaza. Estos grupos se suman eventualmente a los ecologistas en los casos de conflictos ambientales específicos, como se verá más adelante.

Las organizaciones ambientalistas

Estas organizaciones buscan resolver, desde el propio sistema, los problemas ambientales que provoca el modelo dominante. Parten de la premisa de que la depredación y destrucción del ambiente se debe, en parte, a la falta de conocimiento de las causas y consecuencias de los problemas. En consecuencia, una de sus principales tareas es la concienciación de los diferentes actores sobre la necesidad de respetar los límites biofísicos que impone la naturaleza, con el fin de reorientar el proceso hacia uno sustentable en términos ambientales. Prefieren evitar los conflictos buscando conciliar los intereses a través de una negociación adecuada entre los actores involucrados (empresarios, gobierno y sociedad civil). Asumen que el principal obstáculo para una buena negociación ambiental es la desconfianza recíproca, la cual sería, en parte, producto del desconocimiento mutuo entre los diferentes actores.

Entre los grupos ambientalistas más destacados se encuentran la Casa de la Paz y CIPMA, los cuales han sido actores importantes en el desarrollo y la dinámica de la "cuestión ambiental" en Chile. Otras organizaciones de este tipo, que han alcanzado un reconocimiento público, son el Instituto de Ecología de Chile —aunque se encuentra en una fase de declinación— y ACPEM —creada desde la Casa de la Paz—. El Canelo de Nos también podría clasificarse dentro de este tipo; sin embargo, los trabajos que ha desarrollado —particularmente la revista que publicó por algún tiempo y su radioemisora— hacen de ésta una organización con más sentido político que las tradicionales ONG ambientalistas.

Las organizaciones ambientalistas limitan el problema de la sustentabilidad a la falta de instrumentos de gestión que obliguen a la internalización de los costos ambientales, lo cual se explicaría por la ausen-

cia de una voluntad política en las esferas más altas del aparato público, lo que a su vez imposibilitaría el desarrollo de una política ambiental de Estado. Esto se resolvería mediante una sensibilización *ad hoc* de los principales actores sociales, y cuando el empresariado llegue a percibir que, a mediano plazo, la ruta del desarrollo sustentable es la más rentable. Estas organizaciones no perciben la confrontación que separa a las distintas posiciones en la dinámica de los conflictos ambientales, ni el hecho de que la "cuestión ambiental" traduce una inquietud de fondo, y una confrontación que está más allá del debate entre la izquierda y la derecha. Hoy la cuestión de la sustentabilidad tiene que ver con inflexiones profundas en la civilización occidental, que no se pueden subsanar mediante el desarrollo de simples mecanismos de resolución negociada de conflictos, sino con cambios culturales sustantivos, y con el ordenamiento político y económico de la sociedad.

Las organizaciones radicales ecologistas

Éstas analizan los problemas de la sustentabilidad ambiental desde un punto de vista estructural. Plantean que un cambio hacia la sustentabilidad pasa por una transformación del modelo de desarrollo. Así, sostienen que los ambientalistas, sin quererlo necesariamente, son funcionales para el sistema. Cuestionan la política del gobierno, pues éste, al no plantear una política explícita, evita asumir compromisos reales con la protección del patrimonio ambiental, propiciando un modelo de desarrollo que se basa en la depredación del capital natural.

Este grupo apuesta a la generación de conflictos ambientales como mecanismo de desestabilización del actual modelo de desarrollo, al que consideran estructuralmente insustentable desde el punto de vista político, económico y ambiental. En todo caso, tienen una lectura positiva de la agudización y profundización de los conflictos ambientales; ven en ellos una oportunidad para la democracia. En general, estos grupos no están asociados a partido político alguno; consideran que la actual conformación político-partidista del país es parte de un sistema estructuralmente insustentable, y que tiende a reproducirlo.

Entre los actores de este tipo tenemos a IEP y Renace, el Observatorio de Conflictos Ambientales y, más recientemente, al Programa Chile Sustentable, creado por las tres organizaciones antes mencionadas. Ésta, junto a otras como Greenpeace, el GABB y Defensores del Bosque, han sido las organizaciones más activas en la crítica frontal no sólo a la política ambiental del Estado, sino también al modelo de desarrollo hegemónico.

Las organizaciones de carácter técnico

Dadas las deficiencias que planteaba la lucha por el desarrollo sustentable desde una estrategia estrictamente político-activista, se perfilaron nuevas organizaciones para darle al trabajo un carácter profesional y técnico. Un ejemplo es la Agrupación de Ingenieros por el Bosque Nativo, cuya meta es la promoción tanto del manejo y conservación del bosque nativo chileno como de una legislación adecuada para su protección y preservación. De igual modo, en 1998 nació la "coalición técnica" para la defensa del bosque nativo, integrada por la Sociedad de Biología de Chile, Codeff, Renace, la Fundación Terram, la Agrupación de Ingenieros Forestales de Chile y la Federación de Cámaras de Turismo de Chile. Una de las acciones destacables de esta coalición fue la elaboración de una propuesta en relación con el proyecto de ley sobre "Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal", que se ha constituido en un documento de referencia —en el Parlamento—. En esta misma dirección cabe destacar el trabajo de CIPMA, que organiza los encuentros científicos que contribuyen a darle legitimidad a estas preocupaciones por el ambiente. Su revista *Ambiente y Desarrollo* se ha convertido en un destacable órgano de difusión y discusión temática. Lamentablemente, esta organización fue tomando progresivamente posturas próximas al empresariado y se fue alejando de su propósito inicial. Más nueva, la Fundación Terram declara abiertamente su vocación técnico-profesional en aras de una transformación sustantiva del modelo de desarrollo.[7] Por último, cabe mencionar a otras organizaciones menos conocidas, como la Corporación Terra Australis para la conservación de la Naturaleza (que ha realizado trabajos en el área de las pesquerías) y el Instituto de Investigaciones Ecológicas Chiloé.

ANÁLISIS DE CASOS

A través de los casos más destacados de conflicto ambiental en Chile se puede evaluar, desde un punto de vista práctico, la participación de la sociedad civil chilena, y mostrar las razones que impiden —o favorecen— que las ONG alteren la agenda política del Estado.

[7] Esta organización, con sólo dos años de trabajo, tiene el reconocimiento de sus pares, quienes le dieron 55% de representación para integrar el Consejo de las Américas, y probablemente la presidencia (obtuvo la primera mayoría).

El Proyecto hidroeléctrico en el Alto Bío-Bío: caso Pangue y Ralco

A principios de la década de 1980, la Empresa Nacional de Electricidad, S. A. (ENDESA) decidió realizar estudios de factibilidad para comenzar la construcción de nuevas centrales hidroeléctricas en el territorio chileno. Frente a la gran ventaja que ofrecía el río Bío-Bío, se inició el desarrollo del proyecto hidroeléctrico Bío-Bío, encabezado por la construcción de la central Pangue, que sería seguida de la represa Ralco. La fuerte demanda energética del país fue el principal argumento de ENDESA para legitimar socialmente este proyecto; sostuvo que con la sola construcción de la central Pangue, el Sistema Interconectado Central contaría con un incremento de energía eléctrica considerable, lo que impediría alzas importantes en los precios. Además, significaría un ahorro para el país.

Dado que la dictadura militar (1973-1989), bajo la cual se estructuró el proyecto, no fomentaba la participación ciudadana, sólo a partir de la democratización, en 1989, comenzaron a florecer las denuncias del sector no gubernamental, encabezadas por Codeff. Los principales problemas que resaltaron estas organizaciones son: el corte del flujo del río (que llegaba a secarse en algunos lapsos), el anegamiento de ejemplares de flora y fauna considerados vulnerables o en peligro de extinción, y la drástica mutación cultural para los pehuenches y su tradicional forma de vida (Claude, 1997). En torno a este problema se constituyó el Grupo de Acción por el Bío-Bío (GABB) —ya descrito.

Las primeras evaluaciones ambientales —impuestas por el contrato de inversión con el Banco Mundial— indicaban que el proyecto tenía efectos positivos que facilitarían la venta de productos forestales y agrícolas de los pehuenches, los más perjudicados por el proyecto. Agregaban que esto mejoraría su precaria situación económica, previendo posibilidades de empleo o capacitación para la mano de obra no calificada. Incluso fue creada por ENDESA, de acuerdo con la Corporación Financiera Internacional (IFC, International Financial Corporation), la Fundación Pehuén, cuyos objetivos originales fueron mejorar la calidad de vida de las comunidades pehuenches y reforzar su identidad cultural.

Por su parte, los pehuenches y los grupos organizados en torno al GABB mantuvieron una postura crítica, no sólo frente a los efectos ambientales adversos, sino también frente a la relocalización de los indígenas —requerida por el proyecto— que los haría salir de sus tierras ancestrales. A su vez, una parte considerable de estos grupos se manifestaron determinados a conservar sus tierras, y condenaron los medios "corruptivos" utilizados por los proponentes del proyecto —particularmente a través

de la Fundación Pehuén— para lograr que las familias pehuenches aceptaran la reubicación de su pueblo.

Lo anterior se fundamentaba tanto en las opiniones vertidas por el Centro de Estudios Ambientales de la Universidad de Concepción (EULA), las consultoras privadas Gestión Ambiental SGA y EMG consultores, así como en las distintas revisiones del estudio ambiental de Pangue y Ralco, que estimaban que los impactos sobre el régimen hidrológico del río serían negativos, que los ecosistemas de flora y fauna y la forma de vida de las comunidades pehuenches se dañarían de manera prácticamente irrecuperable, y que las medidas de mitigación presentadas por el estudio de impacto ambiental (EIA) eran insignificantes.

El argumento central del GABB fue que el proyecto tenía el objetivo de vender cada vez más energía y no precisamente propiciar su ahorro, que es lo que aconseja el sentido común y los criterios de sustentabilidad en materia de energía. El GABB agregaba que en Chile ni el gobierno ni el sector privado destinaban recursos para el desarrollo de fuentes de energía limpias y no convencionales, y que no existía una verdadera planificación energética porque el desarrollo del sector estaba en manos de una empresa privada. En resumen, el meollo de las denuncias se basaba en que los estudios no fueron realizados con el fin de evitar daños ambientales, sino que apuntaban a legitimar una actividad fundamentalmente lucrativa.

En cuanto a las acciones emprendidas para sensibilizar a la opinión pública, destacan las manifestaciones de las organizaciones mapuches y el GABB frente a ENDESA, así como el multitudinario Nguillatún en el Alto Bío-Bío (1996) realizado por pehuenches, el GABB, ecologistas y algunos jefes de tribus indígenas norteamericanas para protestar contra la central Ralco, protesta que prosiguió en Santiago, donde se realizaba la 64ª reunión de la Comisión Internacional de Grandes Represas.

El apoyo explícito de Eduardo Frei a ENDESA, que sostuvo que Chile no renunciaría al desarrollo de proyectos hidroeléctricos por razones estratégicas, y que cuestionó a los ecologistas al preguntarles sobre lo que habían hecho por el desarrollo de las comunidades pehuenches, constituyó un espaldarazo a la gestión de esta empresa —a pesar de los reparos del Banco Mundial y del retiro del financiamiento comprometido por la IFC debido a deficiencias importantes en los EIA que hiciera ENDESA.

Una de las medidas tomadas por la autoridad para evitar obstáculos al proyecto fue la sustitución del director de Conadi,[8] Mauricio Huen-

[8] La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) es un ente estatal previsto en la Ley de Pueblos Indígenas, y tiene la función de velar por la protección y el desarrollo de dichos pueblos.

chulaf, por supuestos "desórdenes administrativos". Huenchulaf estimaba que su destitución obedecía a su oposición a la construcción de la represa Ralco. Su sucesor, Domingo Namuncura, también tuvo que abandonar su cargo.

La solidaridad ha desempeñado un papel importante en este conflicto. Se destaca, por ejemplo, que la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI)[9] respaldó el rechazo de los pehuenches a la construcción de dichas obras. Luego, en enero de 1997, las hermanas Berta y Nicolasa Quintremán de la comunidad de Ralco-Lepoy, figuras emblemáticas en la lucha por la protección de las tierras pehuenches, recibieron el premio "Esperanza Verde 1996" del IEP. Un hecho notable se dio también el 13 de mayo del mismo año, cuando 300 indígenas marcharon hacia el palacio presidencial —al son de cultrunes y trutrucas— por lo que llamaron "el atropello de sus derechos como los primeros habitantes del país" (Camus y Hajek, 1998). Más recientemente, para el Día de la Raza, el 12 de octubre de 1999, cerca de 6 000 personas se congregaron en el Parque Ecuador de Concepción (capital de la región donde se ejecuta el proyecto y territorio ancestral del pueblo mapuche), reivindicando "la autonomía, el reconocimiento constitucional, la recuperación de tierras y la disminución de privilegios para las empresas forestales y trasnacionales" (Diario *La Tercera*, 13 de octubre de 1999).

Adicionalmente, desde un punto de vista más técnico, en 1996 el GABB contrató a la empresa Consultora SGA para analizar el estudio de impacto ambiental de Ralco, la que concluyó que Conama debía rechazar dicho estudio pues el proyecto contenía numerosas deficiencias que deberían impedir su aprobación. Lo mismo señalaron los estudios de EMG Consultores.

Paralelamente, desde 1992, la ciudadanía empleó una nueva estrategia: la presentación de recursos legales de protección. El primero surgió ante la erupción del volcán Copahue, hecho que podía tener consecuencias adversas sobre la represa y, por ende, sobre la población; el segundo se presentó en favor de los pescadores del lugar, porque la retención de sedimentos pondría en riesgo su fuente laboral; el tercero fue presentado por el GABB y un abogado de la bancada verde a favor de 50 ciudadanos e instituciones pehuenches. Así, las acciones judiciales se han convertido en un medio para sensibilizar a la opinión pública y retardar significativamente la ejecución de las obras.

La construcción de Pangue y el que Ralco aún oscila entre su construcción y su paralización revelan la debilidad de la sociedad civil y de

[9] Esta comisión fue establecida para crear la Ley Indígena en 1990. Cesó en 1993, cuando la ley fue aprobada.

las ONG verdes frente a proyectos de esta envergadura, los cuales se imponen mediante su influencia política, el manejo no transparente de la información y de los medios de comunicación, y con el apoyo de grandes recursos financieros.

Es necesario señalar algunas dificultades que enfrentaron estas organizaciones. Por ejemplo, el 1 de abril de 1997, tras la interrupción de la junta de accionistas de ENDESA por los pehuenches y las organizaciones ecologistas, los reclamos de las hermanas Berta y Nicolasa Quintremán, así como del director del GABB, fueron oídos en tono de burla y sólo se consiguió que la asamblea los pifiara y, en cambio, aclamara al directorio por su intención de materializar el proyecto Ralco. Por otra parte, el 16 de julio de 1996 el gerente general de ENDESA, Jaime Bauzá, suspendió una reunión solicitada por los diputados Juan Pablo Letelier, Isabel Allende y Andrés Palma para tratar el tema de la central hidroeléctrica Ralco, pues iban a ser acompañados por los ecologistas Juan Pablo Orrego, director del GABB, y Sara Larraín, directora de Renace, a quienes calificó como "personas que comercian con el medio ambiente" (Camus y Hajek, 1998). Estos acontecimientos muestran la dificultad para establecer diálogos concluyentes entre empresarios, gobierno y dirigentes de ONG, además de la discriminación a la que son sometidas las ONG ecologistas en Chile.

En cuanto a los logros, cabe señalar que algunos estudios realizados dieron fruto. En 1996, Conama rechazó el estudio de impacto ambiental de Ralco, aduciendo que los antecedentes presentados no eran suficientes para calificar ambientalmente al proyecto. Más tarde, en febrero de 1997, se consiguió abrir un nuevo frente, pues la IFC acusó a ENDESA de no cumplir con las cláusulas y obligaciones ambientales en la construcción de Pangue. Un logro destacable, que se desprende de esta situación, fue que el grupo del Banco Mundial aceptara la realización de un Panel de Inspección especial para el caso Pangue. Se puede sostener que las acciones desarrolladas por el GABB lograron poner de parte de los intereses ciudadanos al propio Banco Mundial y a su Corporación Financiera Internacional, al menos en lo que al caso Pangue se refiere.

Uno de los fracasos experimentados por la acción ciudadana ha sido la dificultad de congregar a todo el pueblo pehuenche en contra del proyecto Ralco: en octubre de 1999, 800 pehuenches marcharon en favor de Ralco, en busca de una intervención gubernamental para activar las obras, puesto que esta suspensión dejaba 360 cesantes.

El Proyecto Cascada Chile

Las empresas Maderas Cóndor (Chile) y Boise Cascade Corporation (Estados Unidos) se han asociado en la Compañía Industrial Puerto Montt para realizar el Proyecto Cascada Chile, que consiste en la construcción y operación de un complejo industrial de procesamiento maderero en la Bahía de Ilque, Comuna de Puerto Montt, ubicada en la región de Los Lagos (sur de Chile). Su instauración incluye la construcción de un puerto y de una planta de astillas y tableros. Propone el abastecimiento de maderas nativas, adquiridas a terceros, provenientes de los bosques nativos de la región.[10]

Aunque este proyecto tiene impactos ambientales adversos que afectarán a la pesca, el turismo y el patrimonio arqueológico, su efecto sobre el bosque nativo chileno es el centro de este conflicto. Por un lado, los empresarios, apoyados por Corema (Conama regional) y por personalidades vinculadas al gobierno, sostienen que Cascada Chile no tendrá ningún impacto adverso sobre el bosque nativo, porque la empresa no explotará sus propios bosques sino que los comprará a terceros, a los que se les exigirá planes de manejo aprobados por la Conaf.

La centralidad del tema "bosque nativo" se debió, entre otras cosas, a que el estudio de impacto ambiental que exige la ley se hizo dentro del ámbito industrial —y no forestal—. Ésta fue la denuncia fundamental de quienes se oponían al proyecto, puesto que estimaban que al abastecerse de madera a través de terceros, el proyecto traspasaba el problema ambiental a los pequeños propietarios, a la ciudadanía en general, y a los estamentos gubernamentales encargados del control.

La estrategia de participación ciudadana se centró más en informes, querellas y recursos de protección sobre la base de trabajos científicos o de campo. Nótese que en este conflicto, menos cubierto por los medios de prensa que el caso Pangue-Ralco, surge la participación de ciudadanos aislados y ONG más pequeñas, de carácter regional, junto con el compromiso —más bien leve— de empresarios turísticos y del sector acuícola que serán afectados por dicho proyecto. La Junta de Vecinos y el Comité de Defensa de Ilque solicitaron estudios de impacto ambiental a distintas instituciones, como la Universidad Católica de Chile, la Facultad de Ciencias de la Universidad Austral de Chile, la Fundación Terram y la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad de Concepción, las

[10] Se estima que se requerirían 925 000 metros cúbicos de madera al año para el abastecimiento de la planta. La producción anual sería de aproximadamente 530 000 metros cúbicos de tableros al año. La Planta de Astillas para madera sintética funcionaría en la zona al menos durante 20 años. La inversión total es de 180 millones de dólares.

cuales recomendaron no autorizar el proyecto. Por su parte, organismos públicos (como la Subsecretaría de Pesca, la Conaf, el Servicio Nacional de Pesca, entre otros) hicieron ver en forma rigurosa y documentada las deficiencias técnicas, la ausencia de sustentabilidad, la falta de antecedentes, los desequilibrios ambientales y las omisiones del proyecto Cascada.

Dentro de las acciones desarrolladas se solicitó a la arqueóloga Ximena Navarro un informe sobre el valor patrimonial arqueológico del conchal de Ilque, lugar donde sería emplazado el proyecto. Dicho informe concluyó que el impacto sobre el conchal significaría un drástico e irreversible daño al valor patrimonial de todos los chilenos. Mientras tanto, la coalición "No a cascada Chile", compuesta por los comités ciudadanos de Puerto Varas y Puerto Montt y la Fundación Otway, denunciaba que el Proyecto Cascada Chile no tenía ningún argumento sólido y planteaba su oposición al mismo.

Dentro de las críticas hechas al proyecto se sostiene que éste significará un consumo de 1.6 millones de metros cúbicos de madera por año, es decir, más de dos millones de árboles, lo que significa la tercera parte del bosque nativo de toda la región de Los Lagos. Nótese que este recurso constituye un insumo clave para actividades como la acuicultura y el turismo, que proveen 32 veces más empleo que las actividades económicas que pretende desplegar dicho proyecto. A lo anterior se agregan las emisiones de residuos industriales, los efectos negativos sobre la fauna, los niveles de ruido y el daño arqueológico a restos de asentamientos humanos de 5 000 a 6 000 años de antigüedad. Estos argumentos técnicos y sólidamente documentados no fueron, sin embargo, oídos por las autoridades pertinentes ni por los tribunales de justicia.

Todo esto le reveló a la sociedad civil que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental no está diseñado para rechazar un proyecto que no cumple las normativas ambientales; por el contrario, está orientado a que todos los proyectos se lleven a cabo previa modificación de los mismos en caso de existir críticas —lo que demuestra la inoperancia de la participación ciudadana dentro del ordenamiento institucional chileno.

Otros

A continuación se presenta una síntesis de otros casos que han sido importantes para el fortalecimiento de la acción ciudadana en el ámbito del mundo ambiental.

El Caso Trillium

En octubre de 1989 se constituyó la sociedad Cetec-VPL Chile Ltda., que adquirió entre 1990 y 1991 una superficie de 256 000 hectáreas cubiertas por antiguos bosques de lenga en Tierra del Fuego. La lenga es una especie leñosa de lento crecimiento, cuyos actuales ejemplares superan los 350 años y conforman un bosque de gran diversidad biológica. La compra por parte de capitales extranjeros fue favorecida por diversas fórmulas legales —no todas vigentes hoy— que promueven la inversión extranjera. Además de lo anterior, también estaba el hecho de que el gobierno militar enajenó terrenos fiscales y los vendió a particulares a un precio muy inferior a su valor comercial.

En 1993, Cetec vendió sus propiedades a la empresa estadunidense Trillium Corporation. El objetivo de esta adquisición fue iniciar una explotación forestal a gran escala. Para ello se invertirían unos 150 millones de dólares en la construcción de un aserradero, una planta de secado de madera, una planta regeneradora de energía, un aeródromo, un puerto, 1 600 kilómetros de caminos, y la contratación de asesoría y mano de obra.

La Comisión de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, ante la irregularidad de la enajenación y de la venta de tierras fiscales, decidió iniciar una investigación y pedirle al gobierno que ejecutara las acciones pertinentes para recuperar esos territorios. Al mismo tiempo, grupos ecologistas denunciaron que la empresa Trillium tenía en Estados Unidos conflictos de similar naturaleza.

Entre las acciones que realizara la empresa Trillium para legitimar su inversión cabe destacar tanto la costosa estrategia de *marketing* y cabildeo entre las autoridades gubernamentales como la realización de investigaciones científicas en el ecosistema para levantar la línea de base y determinar los impactos ecológicos del proyecto. Sin embargo, a pesar de que originalmente Trillium había establecido un plazo de cinco años para realizar los estudios científicos necesarios, en agosto de 1994 inició la intervención de la zona construyendo caminos y habilitando instalaciones.

En marzo de 1997, la Corte Suprema de Justicia emitió un fallo en el que anulaba el estudio de impacto ambiental presentado por Forestal Trillium y aprobado por la Conama. La reacción de la empresa no se hizo esperar y, a través de su presidente, Robert Manne, sostuvo que ellos se habían sometido voluntariamente al proceso de evaluación de efecto ambiental, y que ya contaban con las autorizaciones que otorga Conaf. Las declaraciones de la directora ejecutiva de Conama, Vivianne Blanlot,

confirmaron las afirmaciones del presidente de Forestal Trillium. Por otra parte, en mayo de 1998, la Corte de Apelaciones de Punta Arenas declaró inadmisible un recurso de protección presentado por parlamentarios de la bancada verde en contra del proyecto.

Finalmente, el proyecto Trillium, luego de transitar por un extenso proceso, fue aprobado con más de cien condiciones en mayo de 1998 por el Consejo Directivo de Conama. Entre dichas condiciones se incluye el establecimiento —por primera vez en Chile— de una garantía o seguro ecológico, la implantación de una auditoría ambiental independiente y permanente, la fijación de la superficie que se habría de intervenir en los primeros cinco años y la elaboración de un plan de manejo del guanaco.

Entre las conclusiones que es posible obtener de este conflicto, pueden señalarse las siguientes: primero, al igual que en el caso de la Central Pangue, existe un apoyo explícito del gobierno a los inversionistas —el propio presidente de la República dio su respaldo explícito a los ejecutivos de la Forestal Trillium—; la segunda observación interesante es la imposibilidad que tienen los ciudadanos de formarse una opinión objetiva en relación con el proyecto mismo y sus consecuencias. Prácticamente todas las opiniones vertidas por los medios de prensa han correspondido a grupos más o menos involucrados, que constituyen parte interesada en el conflicto, y no ha existido ningún esfuerzo serio y responsable de parte de las autoridades por construir una opinión informada y confiable.

Finalmente, cabe señalar que la Fundación Terram solicitó al Comité de Inversiones Extranjeras toda la información recibida por este organismo público para verificar la idoneidad de inversionista. Al no recibir respuesta, se recurrió a los tribunales de justicia, que también fallaron a favor del Comité de Inversiones Extranjeras. Eso dio cabida a una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: por denegación de justicia, y por restricciones al derecho de libertad de expresión y el libre acceso a la información.

Celulosa Valdivia y Caleta Mehuín

El proyecto Celulosa Valdivia y Caleta Mehuín de la empresa Celco, S. A., en la localidad de San José de la Mariquina, a 45 kilómetros al norte de Valdivia, consiste en la instalación de una planta para producir entre 500 000 y 550 000 toneladas de pulpa de celulosa Kraft. Para ello, el volumen de madera a procesar es de 2 800 000 metros cúbicos al año de

pino radiata y eucalipto. El Comité Técnico de la Comisión Regional de Medio Ambiente (Corema) aprobó el 30 de mayo de 1996 el proyecto, catalogándolo como "ambientalmente viable", aun cuando le planteó recomendaciones, entre ellas la construcción de un ducto para la eliminación de desechos clorados, con el fin de evitar la contaminación denunciada por los ecologistas. Aun así, en junio de 1996, el Codeff y la Unión de Ornitólogos de Chile (Unorch) presentaron recursos legales, ante la Conama y la justicia, para evitar la instalación de la planta. Aquéllos fueron rechazados. El fundamento fue que, al igual que en el caso Trillium, no existía violación de la Ley de Bases del Medio Ambiente porque ese cuerpo normativo no se encontraba vigente en lo que se refiere al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Por otra parte, cuando la comunidad de Mehuín se enteró de la construcción del ducto, se desató una campaña que movilizó a más de 1 500 habitantes de la caleta de pescadores y del balneario de Mehuín, encabezada por el Comité de Defensa de Mehuín, quienes se han opuesto hasta hoy, y de manera muy eficaz, al ingreso en la bahía de los especialistas encargados de evaluar el impacto en el ecosistema.

Otras entidades científicas y ONG —como Acción por los Ríos, Greenpeace, el Instituto de Ecología Política, PRIEN, la Fundación Terram y Unorch— objetaron el EIA presentado por la empresa, denunciando, a través de recursos legales e informes técnicos, que no se incorporaba un tratamiento avanzado del manejo de los residuos líquidos y que no se señalaban los impactos potenciales que implicaba dicho proyecto.

Todas estas acciones obligaron a Celco a presentar un nuevo proyecto; si bien, en octubre de 1998, Corema aprobó la planta de celulosa, los pescadores de la caleta de Mehuín consiguieron que se obligara a la empresa a aplicar un tratamiento terciario a los residuos líquidos.

El Cajón del Maipo-Cascada de las Ánimas-Gasoducto

En septiembre de 1990, la Comisión Nacional de Energía inició los estudios para construir un gasoducto de 465 kilómetros, desde Neuquén (en Argentina) hasta Santiago. Con ello se buscaba una alternativa de energía limpia que no aumentara la contaminación del aire en Santiago. La compañía multinacional GasAndes obtuvo la concesión del gasoducto.

La primera manifestación de las comunidades afectadas ocurrió en enero de 1995, cuando los vecinos del sector se informaron del trazado del gasoducto. Poco después, el Comité Ecológico del Cajón del Maipo —for-

mado por miembros de la comunidad local— entregaron a Conama, en virtud de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la Ley de Bases del Medio Ambiente, los documentos en los que se indicaba la alta probabilidad de riesgo de accidentes a causa de desastres naturales —como terremotos, inundaciones, erosión, actividad volcánica y glaciares de roca.

Por otra parte, se apoyaron en que el gasoducto proyectaba atravesar zonas de propiedad privada, y expresaron sus temores frente al daño que significaría el proyecto en relación con la actividad turística y el lugar denominado Cascada de las Ánimas (declarado Santuario de la Naturaleza en agosto de 1995, por lo que estaba protegido por convenciones internacionales). En enero de 1996 el Comité Técnico de la Unidad de Evaluación de Impacto Ambiental de la Corema aprobó el inicio de la construcción del gasoducto. Se consiguió, sin embargo, la determinación de medidas de mitigación por el paso del gasoducto a través del Santuario de la Naturaleza Cascada de las Ánimas.

Camus y Hajek (1998) concluyeron, a partir de este conflicto, que la participación de la ciudadanía a través de la evaluación de impacto ambiental debe darse al momento de iniciar el diseño del proyecto, puesto que la tardía consideración de la opinión ciudadana por parte del gobierno y la empresa impiden modificaciones significativas —debido a que los estudios ya avanzados hacen poco rentable el estudio de nuevas alternativas—. Otra conclusión que se desprende de este conflicto es la ratificación del enorme poder del que goza la empresa privada en Chile y la falta de solución democrática de los conflictos.

El Parque Pumalín

El Parque Pumalín se encuentra a 200 kilómetros al sur de Puerto Montt; fue creado por el empresario estadunidense Douglas Tompkins en virtud de la ley que permite al sector privado participar en el mantenimiento de áreas silvestres. Abarca unas 270 000 hectáreas con la posibilidad de ampliarse a 300 000. El objetivo de este parque es proteger los bosques del sur de Chile y evitar las prácticas de destrucción que los afectan —puesto que el Estado de Chile no asigna los recursos suficientes para ello—. La Fundación Educación, Ciencia y Ecología (Educec), originalmente a cargo del proyecto, proponía construir centros de información, refugios para guardaparques, restaurantes, áreas de *camping*, senderos autoguiados, señalando, además, su interés en que el parque fuese declarado Santuario de la Naturaleza.

El conflicto se originó cuando Tompkins y Educec acusaron a la empresa salmonera Fiordo Blanco de depositar desechos de la matanza de lobos marinos en una propiedad del estadunidense, y de utilizar un camino privado para el transporte de dichos desechos. Este conflicto fue resuelto a favor de Tompkins ante los tribunales de justicia.

Posteriormente, algunos diputados de derecha se hicieron presentes en la zona y denunciaron supuestas presiones por parte de Tompkins y sus asesores sobre los colonos residentes para que éstos vendieran o abandonaran sus tierras; además, fue también acusado de haber comprado terrenos argentinos limítrofes, lo que consideraban "una operación peligrosa". Así, pidieron al gobierno, por razones de "soberanía nacional", que recuperara las tierras en la zona, que se investigara al Movimiento Ecología Profunda —al que se adhiere Tompkins—, y solicitaron al Vaticano no autorizar la venta de los terrenos de la Universidad Católica de Valparaíso, con el argumento de que Tompkins estaba a favor del aborto.

Por su parte, las agrupaciones ecologistas que componían la Alianza por los Bosques dieron su respaldo a la creación del Parque Pumalín y pidieron al gobierno declararlo Santuario de la Naturaleza. Tompkins, por su parte, concurría a la Comisión de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, a la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, se reunía con el obispo de Valparaíso y partidos políticos. También recibió el apoyo de varias organizaciones ciudadanas, de diputados socialistas y democristianos y de algunas autoridades de gobierno.

Finalmente, después de mucha polémica y denuncias en contra de Tompkins —muchas de ellas calumniosas— por parte de empresariados, políticos de derecha, eclesiásticos y miembros del gobierno, en febrero de 1998, la Universidad Católica de Valparaíso vendió sus tierras a ENDESA, que como ya se ha visto es una empresa privatizada que actualmente es responsable de uno de los conflictos ambientales más controvertidos del país (Pangue y Ralco). De esta manera, no fue posible unir ambos terrenos para la creación del parque ecológico más grande del mundo.

Este conflicto es el que muestra con mayor claridad la confrontación ideológica presente en los problemas ambientales: por un lado, los defensores del proyecto modernizador al que se adscriben mayoritariamente las autoridades de gobierno y la derecha política y económica del país; y, por otro, un conjunto heterogéneo de ambientalistas, conservacionistas y ecologistas, en claro respaldo a la realización del Parque Pumalín como un medio de preservación de la naturaleza. Lo que importa destacar es que la cosmovisión que hay detrás del proyecto Parque Pumalín se contrapone al modelo libremercadista de desarrollo y, por lo tanto, está en

abierta confrontación con las opciones políticas del gobierno. La creciente legitimación de este proyecto es uno de los pocos logros de las organizaciones verdes.

El Informe sobre bosque nativo del Banco Central

El Banco Central de Chile es responsable de registrar contablemente la marcha económica de la nación, utilizando como marco de referencia el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas. Debido a que este sistema no considera los recursos naturales como parte de la riqueza económica de los países, y tampoco estima su depreciación, a partir de 1993 el Banco Central de Chile creó la Unidad Técnica de Cuentas Ambientales, con el fin de obtener indicadores económicos sintéticos de la actividad económica ajustados ambientalmente. De los cinco informes presentados por esta unidad técnica, el de bosque nativo fue el más polémico y el más difundido por la prensa, debido a que, a mediados de 1995, la comisión de recursos naturales del Senado solicitó una copia de dicho estudio al presidente del Banco Central.

A pesar de que el Banco Central afirmó, ante la comisión de medio ambiente de la Cámara de Diputados, que el estudio fue realizado según "metodologías y análisis aceptados internacionalmente", después de la presión implacable que hiciera la Corporación de la Madera (Corma) ante el gobierno, el Congreso y el propio Banco Central, esta institución fue desentendiéndose del informe, y terminó declarando su carácter preliminar y aceptó la sugerencia de la Corma para crear una comisión que lo reconsiderara y validara. Esto generó discrepancias dentro del Banco Central, ya que parecía absolutamente inapropiado que se sometieran a consensos políticos los resultados de investigaciones de carácter científico.

Este conflicto se caracterizó por introducir un nuevo agente en la discusión sobre la cuestión del desarrollo sustentable: el Banco Central de Chile. Más que el informe mismo, lo que más indignó al empresariado fue que, por primera vez, una instancia técnica del Estado sancionaba una situación que si bien para todos era más o menos evidente, se mantenía fuera de horizonte de la preocupación política. En la medida en que una institución de la envergadura del Banco Central estableció técnicamente la destrucción del bosque nativo chileno y, por ende, la ausencia de sustentabilidad en el uso de los recursos forestales, quedaban en franco menoscabo los argumentos de los madereros y su discurso de autolegitimación, debilitándose así su proyecto político de llegar a convertir-

se en el sector empresarial más influyente del país. El resultado final de este conflicto terminó con la renuncia del jefe de la unidad técnica a cargo de la elaboración de los informes y la condena al olvido de dicha unidad, la que nunca más entregó informe alguno.

La Costanera Norte

En marzo de 1996, dos juntas de vecinos de Providencia y de Recoleta (barrio de Bellavista), junto con el Comité Ecológico de Bellavista, consiguieron copias y planos del proyecto vial urbano llamado "la Costanera Norte" (Santiago).[11] Inmediatamente después, las dos juntas y el Comité de Defensa del Cerro San Cristóbal interpusieron un recurso de protección que detuvo el proceso y obligó al Ministerio de Obras Públicas a someterlo (por primera vez para este tipo de proyectos) a un EIA. Más adelante, junto con ACPEM, se fue organizando el rechazo al proyecto, lo que llevó a la formación, en junio de 1996, de la coalición: "No a la Costanera Norte".[12]

Esta coalición se manifestó no sólo a través de protestas públicas y marchas, sino también en revisiones y severas críticas al EIA, con la ayuda de universitarios y organizaciones ambientalistas importantes —Renace, IEP y el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales—. Cabe destacar que a través de este último se publicó el documento "Costanera Norte. ¿Qué ciudad queremos?", en el cual se detallan las denuncias, las propuestas y los diferentes participantes del conflicto, y en particular los integrantes de la participación ciudadana. Estas acciones lograron que la Municipalidad de Providencia, una de las involucradas, comisionara un EIA independiente de aquél del Ministerio de Obras Públicas.

Lo denuncia principal se basaba en que las autoridades aprobaran un proyecto vial como la Costanera Norte, que no hará sino fomentar y facilitar la circulación de los agentes más contaminantes de la ciudad: los automóviles, esto después de que el gobierno reconociera públicamente

[11] Se trata de una propuesta de autopista de 30.2 kilómetros que busca resolver los problemas de transporte, congestión y contaminación en una zona de la ciudad de Santiago; deberá pasar por barrios residenciales y requiere cortar las laderas del cerro San Cristóbal, entre otros.

[12] Formada por diversos comités y asociaciones, algunos de los cuales fueron creados especialmente para esta causa, como el Comité de Defensa de Recoleta, el Comité de Desarrollo de Patronato, el Comité de Defensa del Parque Metropolitano, y otras asociaciones de gremios, comerciantes, propietarios y arrendatarios de las comunidades que se verían expropiadas.

que el transporte privado era la causa fundamental de la contaminación de Santiago y que existían alternativas, como el metro. Denunciaron también que no era socialmente justo y ambientalmente sostenible para el aire de Santiago gastar esos 380 millones de dólares en un proyecto que beneficia a una minoría que viaja en automóvil, mientras 60% de la población lo hace en ómnibus.

La coalición "No a la Costanera Norte" basó su estrategia principalmente en los siguientes puntos: la vía judicial, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), la movilización, la presión política y la información a través de medios masivos. Sin embargo, una de las principales dificultades que enfrentó la ciudadanía fue que el gobierno fuera juez y parte, ya que proponía el proyecto a través del Ministerio de Obras Públicas y, al mismo tiempo, participaba con derecho a voto en la aprobación o rechazo definitivo en la Corema.

Finalmente, la coordinadora logró sensibilizar a gran parte de la opinión pública mediante sólidas denuncias. Esto permitió que muchos organismos importantes actuaran asociativamente en el conflicto y, sobre todo, se consiguió la instauración de importantes parámetros de seguridad, así como un importante retraso en su implantación. Sin embargo, dicho atraso no fue suficiente para alejar a los inversionistas. El Ministerio de Obras Públicas esperó las últimas propuestas por parte de empresas privadas, y se estimaba que el 6 de diciembre de 1999 se estaría en condiciones de adjudicar el proyecto.

ANÁLISIS CONCLUSIVO

Desde que en la década de 1980, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo (conocida como la Comisión Brundtland) acuñó el término "desarrollo sustentable", este concepto, a pesar de su marcada generalidad y ambigüedad, se ha convertido en un lugar común para la reflexión de amplios grupos humanos interesados en las temáticas del desarrollo, el crecimiento y los problemas ecológicos.

El desarrollo sustentable es una búsqueda para superar las limitaciones que la visión economicista le ha impuesto al desarrollo. Lo que se pretende es conciliar el objetivo de la eficiencia y del crecimiento de la renta con la protección de los ecosistemas naturales y la diversidad biológica, a fin de superar una carencia capital del modo occidental de vida y recrear una relación armónica con la naturaleza. Por otro lado, se entiende que la participación, la justicia social y la reducción de la pobreza, son parte fundamental de cualquier propuesta de desarrollo humano

que trascienda el reduccionismo económico y que busque recomponer la propuesta original de igualdad y fraternidad que se había propuesto la modernidad.

El modelo de desarrollo imperante en Chile no cumple los requisitos mínimos para teorizar acerca de su sustentabilidad. Es, sin lugar a dudas, el arquetipo de un modelo radicalmente no sustentable, no sólo por la imperante prioridad dada a lo económico hasta en las dimensiones más básicas (salud, educación, alimentación, suministro de servicios básicos), sino también por el severo deterioro ambiental que experimenta el país en materia de recursos naturales y de ambiente.

En Chile existe una institucionalidad ambiental carente de poder, lo que deja al país sin una verdadera autoridad ambiental. La Ley de Bases del Medio Ambiente, que se basa en instrumentos normativos de gestión, demanda una institucionalidad ambiental mucho mayor que la existente, con capacidad política, la cual no se da puesto que la Conama no ejerce muchas de las funciones que la ley le otorga. La puesta en funcionamiento del SEIA, por ejemplo, ha dejado en evidencia la falta de mecanismos reales de participación ciudadana en el proceso de evaluación del impacto ambiental. El que la población afectada tenga derecho tan sólo a ser informada y a "emitir opinión" sobre los proyectos que comprometen sus intereses, sin que sus opiniones tengan poder para modificarlos y, menos aún, para evitarlos, constituye obviamente una mutilación abierta del principio democrático que debiera imperar en nuestras sociedades.

En relación con las actividades y tareas emprendidas por las organizaciones verdes para inducir un desarrollo sustentable en el país, después de una puesta en escena relativamente exitosa y de una acción eficaz en cuanto a "posicionar" en la opinión pública la preocupación por los temas ambientales, su papel político ha ido desdibujándose progresivamente y hoy en día exhiben grandes dificultades para desempeñarlo.

Esto se debe, por una parte, a las dificultades para lograr una articulación más virtuosa con los gobiernos de la Concertación —fundamentalmente por el alejamiento de éstos de su base social de apoyo y de sus compromisos programáticos, entre los cuales estaba impulsar una eficaz legislación e institucionalidad ambiental—, y por otra, a la falta de recursos financieros a la cual contribuyeron dichos gobiernos al monopolizar la cooperación internacional.

Por otro lado, las ONG verdes han evidenciado una notable incapacidad de articulación para invadir el espacio político con la "cuestión ambiental", debido entre otras cosas a sus discrepancias estratégicas respecto del modelo de desarrollo predominante, a la falta de instancias

democráticas de discusión para la definición de lineamientos comunes de acción y trabajo, y a la ausencia de un sentido político-estratégico orientado hacia la agrupación del máximo número de actores en torno a una agenda ambientalista-ecologista-preservacionista común. Esta ausencia de sentido político-estratégico y la falta de una visión a largo plazo no sólo se manifiestan en la incapacidad de unirse entre las organizaciones más destacadas y entre los "líderes consagrados", sino también en la dificultad para establecer vínculos sólidos, profundos y permanentes con otras instancias ciudadanas —como el movimiento estudiantil y las organizaciones sindicales y profesionales—. En otras palabras, la conformación de un auténtico movimiento verde en Chile es una tarea aún pendiente. Lo que hoy existe es un conjunto desarticulado de ONG con diferentes objetivos, pero lo suficientemente ambiciosas como para que cada una de ellas se constituya en un universo autosuficiente.

La excesiva centralidad de las elecciones presidenciales en la estrategia política de los grupos verdes ha impedido crear liderazgos locales o regionales tendientes a articular movimientos más cercanos a la base social, unos que permitan a los grupos verdes encabezar municipios o distritos parlamentarios. La apuesta ha sido básicamente por crear liderazgos televisivos y mediáticos. La consecuencia obvia es, por lo tanto, dejar el espacio de la representación política de la "cuestión ecológica" a la Bancada Verde. Sin dejar de reconocer su importante papel en la creación de conciencia y en la denuncia de problemas ambientales, se debe tener presente que se trata de un grupo heterogéneo de parlamentarios que va desde el Partido Socialista a la ultraderechista UDI (Unión Demócrata Independiente), pasando por la Democracia Cristiana, el PPD (Partido por la Democracia) y los senadores institucionales y ex miembros de la junta militar de gobierno que se alinean con el pinochetismo. Obviamente, esto le resta consistencia a cualquier propuesta genuinamente verde, puesto que estos parlamentarios responden, en gran medida, a sus partidos políticos y a sus inspiraciones ideológicas, lo que impide levantar, a partir de esta bancada, un pensamiento propio y coherente, y una propuesta desde y para la autonomía de la "cuestión ambiental".

La debilidad política de las ONG ambientalistas-conservacionistas-ecologistas, junto a la precariedad de la institucionalidad pública, constituyen una demostración palpable e innegable de la ausencia de condiciones de sustentabilidad y, específicamente, de la inexistencia de los componentes sociales de la sustentabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

Camus, Pablo y Ernst Hajek, *Historia ambiental de Chile,* Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998.

Claude, Marcel, *Una vez más la miseria. ¿Es Chile un país sustentable?,* Santiago, LOM, 1997.

Gómez, M., *Empresa privada y desarrollo sustentable: el caso de la Central Pangue en el Alto Bío-Bío,* Santiago, observatorio Latinoamericano de Impactos Ambientales, 1993.

Hajek, Ernst *et al.* (eds.), *Problemas ambientales de Chile,* Santiago, Pontificia Universidad Católica, 1990.

Leppe, A., "Generación hidroeléctrica en el Alto Bío-Bío: un caso de inequidad insostenible", en 5° Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, Universidad de la Frontera, Temuco, Chile, 1996.

FEMINISMO CHILENO EN LA DÉCADA DE 1990: PARADOJAS DE UNA TRANSICIÓN INCONCLUSA

MARCELA RÍOS TOBAR

PRESENTACIÓN

A más de 10 años del plebiscito que marcó formalmente el fin de la dictadura militar, el advenimiento de la democracia ha tenido resultados contradictorios para el movimiento feminista chileno. En efecto, al final de la presente década, las mujeres que protagonizaron el resurgimiento del feminismo —la "segunda ola"— y la reconstrucción de un movimiento amplio de mujeres tienen apreciaciones divergentes respecto de los resultados que ha tenido la democracia para ellas. A pesar de estas evaluaciones encontradas, no es posible ignorar una suerte de *malestar* colectivo con el devenir del movimiento durante este periodo democrático.

Por una parte, se reconoce que el feminismo —en tanto movimiento político y fuerza cultural de cambio— ha tenido un efecto notable en la sociedad chilena en su conjunto y en los cambios experimentados en la situación de las mujeres durante la última década. En términos concretos, se han intensificado los procesos de integración de las mujeres a la vida pública y se ha avanzado en la eliminación de las discriminaciones más flagrantes en el marco legal.[1] Como lo demuestra toda una batería de indicadores socioeconómicos, la integración a la esfera pública responde en gran medida a los procesos de modernización económica y social que el país ha experimentado durante las últimas décadas.[2] Se ha creado una institución pública responsable de promover la *igualdad de*

[1] En 1994 el Congreso aprobó la Ley de Violencia Intrafamiliar. Durante la década de 1990 se han introducido reformas en el Código Laboral para eliminar discriminaciones en contra de las mujeres en el ámbito del trabajo y ampliar sus derechos laborales; el Código Civil fue modificado para eliminar la distinción entre hijos legítimos e ilegítimos; asimismo, se eliminó el delito de adulterio que penalizaba sólo a las mujeres, entre otras medidas.

[2] La PEA femenina aumentó de 31.8% en 1990 a 36% en 1998. El nivel de escolaridad de las mujeres sobrepasó al de los hombres en un año (10.6 años en comparación a 9.6). El porcentaje de mujeres en situación de pobreza disminuyó en esta década desde 39.2 al 22%. La mortalidad materna se redujo a la mitad, de 0.4 a 0.2 por 1 000 nacimientos vivos.

oportunidades para las mujeres, se han elaborado planes de gobierno, firmado acuerdos internacionales y nacionales, multiplicado las oficinas y programas de la mujer en todos los ámbitos del aparato estatal (municipios, ministerios, servicios, etc.), así como en las universidades, gremios y sindicatos, y partidos políticos.

En términos generales, las demandas planteadas otrora por aisladas voces feministas han adquirido mayor legitimidad social. Hoy en día, los temas, conceptos y nociones que antes eran patrimonio de un reducido grupo de activistas e intelectuales se han masificado permeando a importantes sectores de mujeres y de la sociedad chilena (Valenzuela, 1998; Baldez, 1999). En la actualidad es común encontrar en los medios de comunicación discursos de líderes de opinión y discusiones públicas de todo tipo, conceptos y temáticas que antaño habían sido considerados tabú.

Sin embargo, a la par de estos logros, hay consenso en reconocer que se ha desdibujado la presencia pública del movimiento social de mujeres,[3] incluido el feminista,[4] en tanto fuerza política. El protagonismo y la visibilidad alcanzados en el marco del movimiento opositor al régimen militar se fue debilitando a medida que *avanzaba* la transición a un régimen democrático. Paradójicamente, las voces de las feministas se han ido extinguiendo al mismo tiempo que sus propuestas y demandas se masifican. Pareciera que a medida que avanza el discurso modernizador de la *igualdad de oportunidades para las mujeres*, desaparece el actor social y político que le dio vida originalmente. He aquí la paradoja del feminismo chileno de la década de 1990, y uno de los factores que explican el *malestar* que muchas feministas manifiestan respecto a estos años de democracia.

Hablar de movimiento feminista en la actualidad es referirse a feminismos, feministas, heterogeneidad, diversidad, y también la fragmen-

[3] Utilizamos el concepto de "movimiento social" como un tipo específico de acción colectiva, como un proceso dinámico de acción, un *sistema o campo de acción multipolar* (Melucci, 1991). Un movimiento social es ante todo una construcción social frágil y heterogénea en la cual una gran gama de métodos, formas de solidaridad y organización, así como sentidos y objetivos, convergen de manera relativamente estable. Se trata de un "espacio" simbólico que incluye a los propios actores, así como su interacción social y discursiva (Ríos y Godoy, 1999).

[4] Es importante aclarar que este trabajo está dedicado específicamente al movimiento feminista y no al movimiento de mujeres en un sentido más amplio. Se entiende por movimiento feminista el conjunto de actores, organizaciones e individuos que se movilizan o adhieren a una visión de mundo (ideales) que reconoce un sistema de dominación genérica y busca transformarlo. El movimiento de mujeres, por su parte, alude al accionar colectivo y a la movilización político-social de las mujeres (véase Valenzuela, 1998; Álvarez, 1998; Ríos, 1997; Baldez, 1999; Vargas, 1998).

tación. Conceptuar el campo de acción en el que circulan las feministas resulta hoy mucho más complejo y difuso de lo que fuera en décadas pasadas. Se amplían los espacios donde se encuentran las feministas, se diversifican los discursos, en fin, las concepciones tradicionales respecto al contenido y forma de los movimientos sociales no permiten entender las nuevas dinámicas de funcionamiento de este campo de acción (Álvarez, 1998).

El devenir de este movimiento y las transformaciones que ha experimentado han estado, sin duda, marcados por los procesos políticos y sociales vividos en el mundo y, en particular, por los experimentados en lo nacional, todo lo cual ha dado paso a un nuevo sistema de oportunidades y restricciones para la construcción y fortalecimiento de la sociedad civil, incluyendo la acción colectiva, la participación ciudadana y el desarrollo de movimientos sociales. La sociedad chilena de fin del siglo XX está lejos de la que vio emerger a los movimientos de finales de las décadas de 1970 y 1980 —entre ellos los movimientos de mujeres, derechos humanos y pobladores—. Diversos análisis han señalado que el nuevo contexto ha tenido un efecto negativo en la capacidad de estos actores para movilizar demandas y representar intereses en la esfera pública (Garretón, 1995; Drake y Jaksic, 1999). El régimen político que emerge de la transición no estimula el accionar de los movimientos y actores sociales que habían protagonizado la lucha antidictatorial; por el contrario, pareciera que su sola existencia torna obsoletas las diversas formas de organización y movilización que habían emergido durante el antiguo régimen.

La importancia de los factores político-estructurales en la relación entre Estado y sociedad civil, y en el desarrollo de los actores sociales, es indudable. Estos factores constituyen fenómenos mundiales que atraviesan nuestras fronteras y explican en buena parte la situación actual del movimiento feminista. Sin embargo, este trabajo sostiene que no es posible entender la conformación actual del campo de acción feminista como un resultado inevitable de esos factores estructurales. Entender lo que ha ocurrido con el accionar feminista en la década actual requiere, además, prestar atención a las dinámicas y procesos internos de este campo de acción que condicionan las estrategias seguidas, el tipo de relaciones establecidas con el sistema político y otros actores sociales, así como la capacidad de este conjunto de actores para encarar el nuevo contexto político y social. Es justamente la interacción entre las esferas macro y meso la que define la particularidad del accionar feminista en el Chile de hoy y, por tanto, lo distingue de procesos similares experimentados por otros actores sociales.

El presente trabajo pretende encontrar algunas respuestas iniciales respecto de dos problemáticas fundamentales. Primero, la *paradoja* que caracteriza al feminismo chileno de la década de 1990, es decir, el éxito relativo de la agenda pública en torno a la igualdad de oportunidades para las mujeres, unido a la debilidad en tanto actor político; y segundo, los factores externos e internos que explican la transformación del campo de acción feminista y el papel de cada tipo de factor en su situación actual. Se trata de analizar algunas de las interrogantes que surgen de este proceso: ¿qué explica la ausencia en la escena pública del movimiento feminista en la década actual? ¿Por qué la fuerza creativa del movimiento no se tradujo en poder político en el nuevo contexto democrático? ¿A qué factores se atribuye la falta de articulación entre los distintos sectores que antaño lograron configurarse como un movimiento social, política y culturalmente visible para el resto de la sociedad? Y ¿en qué medida la transformación del escenario político y social ha condicionado los cambios experimentados por este actor colectivo?

El trabajo está estructurado en tres secciones. En la primera se analizan los factores más relevantes del entorno político y social que han incidido en la conformación del campo de acción feminista. La segunda está dedicada al objeto de estudio propiamente tal, es decir, al *movimiento feminista*, sus orígenes y desarrollo, las transformaciones que ha experimentado durante la etapa de transición y, en especial, sus características actuales. Finalmente, se entregan algunas reflexiones a modo de conclusión.

La sociedad civil y la transición inconclusa

La trayectoria y características del proceso de transición en Chile han sido ampliamente estudiados en las últimas décadas (Garretón, 1995; Valenzuela y Valenzuela, 1986; Jocelyn-Holt, 1998; Drake y Jaksic, 1999). Es sabido que la transición en Chile, a diferencia de otros procesos del continente, no ocurrió después de una ruptura o quiebre institucional ni de una reforma pactada (Linz, 1990); por el contrario, el proceso vivido en el país estuvo claramente definido por la institucionalidad y normativa generada por el régimen militar (Constitución de 1980). En el pacto transicional participaron activamente una parte considerable de los partidos políticos, tanto de derecha, que apoyaron al régimen militar, como de centro e izquierda, que habían conformado una coalición para enfrentar el plebiscito de 1988. Sólo permanecieron al margen algunos partidos de izquierda cuya propuesta de cambio confrontacional había sido derrotada.

Desde la perspectiva de los actores sociales, resulta fundamental destacar que a partir de 1986, cuando se inicia la negociación con el régimen militar, son los partidos políticos los que retoman las riendas de la conducción del proceso político. Hasta ese momento, y sobre todo durante el periodo de las "protestas callejeras" (1983-1986), fueron los actores sociales y políticos no tradicionales los que tuvieron preeminencia. La cuestión de la conducción del movimiento opositor sigue siendo un tema de debate abierto, no obstante, el papel de los partidos políticos fue crucial, tanto en la reorganización social y emergencia de nuevos actores políticos y sociales como en el proceso de transición. En ambos casos, los partidos, a pesar de la represión y las múltiples crisis internas, lograron estar presentes en términos orgánicos y simbólico-culturales, incluso en aquellas organizaciones que aparecían más "alejadas de la política tradicional".[5]

El "modelo chileno" (Drake y Jaksic, 1999) de transición ha generado un nuevo escenario no sólo en términos político-institucionales, sino también en términos sociales y culturales. La sociedad chilena atraviesa en todos sus ámbitos por un periodo de verdadera transición, no en el sentido estrictamente institucional, como lo había proclamado el gobierno, sino en términos de la "matriz sociopolítica misma" (Garretón, 1995), en la relación entre el Estado, el sistema de representación y la sociedad civil, en el sistema de partidos y en la representación de intereses. Paradójicamente, y al igual que en otros países de la región, el retorno a un régimen democrático —que eliminó las medidas represivas impuestas por la dictadura y abrió nuevamente la estructura de oportunidades políticas— tuvo el efecto, en el corto plazo, de reducir las oportunidades para el desarrollo de la sociedad civil y los actores que la integran.

Esto no debe entenderse como un resultado inevitable de toda transición desde un régimen autoritario a otro de carácter democrático. Por el contrario, las dinámicas y efectos de una transición están condicionados por factores específicos del sistema político y la forma como se establece la relación entre éste —con sus diversos componentes— y la sociedad civil. En cada contexto nacional los factores relevantes son múltiples, derivados de distintas dimensiones del sistema de oportunidades y restricciones políticas. En el caso chileno, postulamos que las dimensiones clave están relacionadas con las políticas y agendas de organismos in-

[5] Algunos estudios ratifican este punto. En el caso de las organizaciones de mujeres pobladoras, si bien muchas mujeres no contaban con una trayectoria organizativa previa, una proporción importante tenía experiencia política directa como militante de partidos políticos. Este grupo constituía una minoría significativa al desempeñar papeles de liderazgo y cargos de dirigencia dentro de las organizaciones, y en los vínculos que éstas establecían con otros actores sociales y políticos (Ríos, 1994).

ternacionales y de cooperación, los rasgos culturales que lo acompañan, la cultura política imperante, el papel y características del sistema de partidos y, finalmente, las políticas públicas y gestión gubernamental concreta respecto a la sociedad civil.

El contexto internacional

En las últimas décadas hemos sido testigos de la creciente globalización e internacionalización de los procesos de producción de bienes y servicios, de la transmisión de información y conocimientos, así como de la construcción de agendas políticas e institucionales. Las nuevas estructuras y agendas que han ido construyendo organismos intergubernamentales no han estado relegadas a las esferas del poder institucionalizado; por el contrario, tienen un correlato en la sociedad civil.

A lo largo de estas transformaciones económicas, sociales y culturales se han ido generando redes de comunicación e intercambio que han sido identificadas como el advenimiento de una *sociedad civil mundial*. En concreto, diversos actores de la sociedad civil, y en especial las feministas, han sido capaces de articularse más allá de las fronteras nacionales, de difundir conocimientos e información, movilizarse y organizarse políticamente en tanto grupo de presión o movimiento político capaz de influir en la construcción de agendas internacionales. Las redes de comunicación creadas han logrado reproducir y ampliar las voces disidentes, posicionando así visiones alternativas e información —hasta ahora marginadas— en el centro de los debates internacionales (Álvarez, 1992, 1998; Keck y Sikkink, 1998).

Estas transformaciones han llevado a una fuerte expansión de la demanda global por un feminismo profesionalizado (Álvarez, 1998); las políticas y tendencias dentro de organismos internacionales —específicamente el sistema de Naciones Unidas— y de agencias de cooperación han avanzado en la construcción de una nueva agenda de *derechos* que incorpora, como un eje fundamental, el análisis de género. Esto ha tenido un correlato en Estado-Nación al permitir la instauración de políticas y programas orientados por esta nueva agenda de *género* y al provocar dos procesos simultáneos. Por una parte, se ejerce una presión e incentivo externo a favor de promover cambios en la situación de las mujeres, y por otra, aumenta la demanda por conocimientos expertos y especializados sobre los temas de mujer y género, tanto local como nacional e internacionalmente. Son justamente las feministas (académicas, intelectuales, técnicas) las que tienen estos conocimientos y quie-

nes son instadas a ponerlos a disposición de este nuevo proceso globalizado.

Las múltiples conferencias mundiales realizadas durante esta década se convirtieron en los escenarios privilegiados para el despliegue de esta relación de oferta y demanda de conocimientos y *know-how*. Según Sonia Álvarez, "todas las actoras del campo feminista latinoamericano han tenido que revisar las prácticas que desarrollaron originalmente para enfrentar condiciones políticas autoritarias, decididamente hostiles a la equidad de género" (1998: s. p.), para enfrentar un contexto internacional y nacional más favorable donde es posible incidir en las esferas de poder (véase también Vargas, 1998).

Por otra parte, se han modificado las políticas de las agencias de cooperación que venían apoyando la labor de organizaciones feministas durante la dictadura. En la década pasada estos organismos privilegiaron el trabajo para fortalecer la sociedad civil frente al Estado, en especial respecto a los sectores populares. Para ello se impulsaron proyectos para incentivar el desarrollo personal, el fortalecimiento colectivo, la concienciación y educación. Hoy los recursos para este tipo de iniciativas son cada vez más escasos. En la medida en que se han modificado las políticas de asignación de recursos, las organizaciones sociales y no gubernamentales han debido *adecuar* sus estrategias y misiones para sobrevivir. En la actualidad, Chile ha dejado de ser una prioridad para los organismos de cooperación. Aquellos que se mantienen en el país han reducido sus aportes y modificado sus agendas en busca de mejores niveles de rentabilidad social. Se trata de obtener resultados concretos, mejorar la focalización y atender a los problemas de extrema pobreza.

Cultura política

Una segunda dimensión del sistema de oportunidades y restricciones que incide en la situación actual de los actores sociales es la *cultura política*.[6] En ella conviven rasgos tradicionales del ordenamiento simbólico cultural nacional, con otros más recientes que se han instalado producto de la lógica de transición inconclusa.

Entre los rasgos de continuidad, Chile se ha caracterizado por tener una cultura política que valora sobremanera la formalidad institucional

[6] Cultura política se refiere a una construcción social particular que define aquello que se considera "político" en una sociedad determinada. Se refiere a los marcos de sentidos y discursos que hacen inteligibles, legitiman y ordenan el funcionamiento de un determinado sistema político (Álvarez, Dagnino y Escobar, 1998).

y el papel del Estado. De ahí que los ciudadanos esperen que la iniciativa política y la solución de todas sus demandas sean asumidas por el Estado. De acuerdo con una interpretación, en Chile existe un desfase entre las funciones que cumple el Estado —subsidiario— y la representación colectiva que la ciudadanía tiene de él. La labor de coordinación y articulación estatal entra en contradicción con la cultura política del país, donde predomina un cierto *estatismo*, en el sentido de concebir al Estado como instancia máxima de protección y conducción (Lechner y Guell, 1999). Este rasgo desincentiva el accionar colectivo ciudadano autónomo del tutelaje de los partidos y del Estado.[7]

Un segundo rasgo relacionado con el punto anterior es que la cultura política chilena tiende a legitimar el papel político de los actores más institucionalizados y cercanos a los centros de poder, desterrando a la marginalidad a los que no participan de esas esferas. Utilizando los términos de Nancy Fraser (1997), se privilegia culturalmente una esfera pública única y hegemónica, invalidando la existencia de "contrapúblicos subalternos" que sirvan de contrapeso a la esfera principal. Esto es particularmente complejo para los grupos subordinados, como es el caso de las mujeres, porque tienen mayores dificultades para tener acceso a la esfera pública institucional y generar discursos y demandas desde ahí.

La transición también ha incorporado nuevas dimensiones en esta cultura política. Una de ellas es el miedo al conflicto y la búsqueda patológica de consensos (Jocelyn-Holt, 1998; Lechner y Guell, 1999). Esto ha desincentivado la discusión pública y provocado una suerte de autocensura en aquellos sectores comprometidos con cambios más sustantivos en el sistema democrático, que por miedo a una regresión autoritaria se inhiben de plantear sus demandas con mayor fuerza.

Por otra parte, se ha argumentado que las fuerzas políticas progresistas no han sido exitosas en construir y posicionar discursos y marcos de sentidos que cuestionen la hegemonía conservadora en el plano cultural y social. En Chile, a diferencia de otros países que han vivido procesos similares de transición, no se ha logrado derrotar culturalmente el conservadurismo avanzado por los sectores más tradicionales que buscan mantener el *statu quo,* tanto en relación con el papel que ha cumplido la mujer en la sociedad chilena como respecto de una liberalización

[7] Un estudio elaborado en el Centro de Estudios de la Mujer (CEM) encontró que la mayoría de los actores de la sociedad civil entrevistados esperan que sea el gobierno quien facilite su organización y participación en la construcción de agendas. Las organizaciones de mujeres analizadas en el estudio establecen más relaciones verticales que horizontales, es decir, privilegian su vinculación con el Estado y los partidos políticos por sobre aquélla con otras organizaciones de la sociedad civil (Guzmán, Hola y Ríos, 1999).

social y política más amplia. Este bloque ha logrado imponer a la sociedad un conjunto de valores y normas que no se condicen con los procesos de modernización económica y social que ha experimentado el país. Como muchos han planteado, vivimos una "modernización sin modernidad"; el problema surge en la medida en que los sectores laicos o progresistas no han logrado construir un bloque antihegemónico capaz de legitimar otros valores y visiones de mundo y presionar una agenda que amplíe las libertades individuales y una nueva generación de derechos. Así, la hegemonía conservadora impone los parámetros del debate público a la vez que logra cuestionar y deslegitimar cualquier intento por avanzar propuestas alternativas. El debate generado en torno a la IV Conferencia Mundial de la Mujer representa un ejemplo de la forma en que estos sectores logran imponer sus posiciones (Grau, Pérez y Olea, 1997).

Tanto el miedo a los conflictos como la debilidad de un contradiscurso laico progresista han contribuido a acallar las voces feministas en el debate político público. Ya sea por miedo a la regresión autoritaria, o a generar conflictos, pragmatismo político o lo que fuere, algunas feministas parecen haber acatado los imperativos de la "nueva democracia". Según Grau, Pérez y Olea (1997), se ha producido una suerte de "acomodación discursiva" entre cada vez más actores en el campo feminista. Esta posición "consiste en que en muchos discursos se acomoda el propio perfil discursivo a los requerimientos explícitos del interlocutor involucrado en el conflicto, operando como una censura autoimpuesta. Lo anterior señala la dificultad para articular una línea argumentativa autónoma que explicite y sostenga los nudos discursivos más problemáticos: la sexualidad, la familia, el concepto de género" (Ríos y Aravena, 1997: s. p.).

El sistema de partidos

Si existe un rasgo distintivo del sistema político chileno a lo largo de su historia, éste es el sistema de partidos políticos que emerge y se consolida en la primera mitad del siglo XX. Un sistema de partidos sólidamente establecido, tanto institucional como cultural, y profundamente enraizado en la sociedad. Antes del golpe militar de 1973, los partidos políticos monopolizaban la representación y articulación de intereses y demandas sociales. Esto aseguraba la intermediación entre Estado y sociedad, pero reducía drásticamente la autonomía de los actores sociales (Garretón, 1995). Los partidos constituían verdaderas microculturas en torno a las cuales se construían identidades colectivas e individuales. Bajo la dictadura, esta relación entre partidos y sociedad se vio erosionada. Uno

de los objetivos manifiestos del régimen militar era justamente desmantelar el sistema de partidos —sindicado como culpable de la "ingobernabilidad" en que había caído el país—. A pesar de la represión y la falta de espacios públicos, si bien no fue posible destruir el sistema de partidos, su relación con la sociedad sufrió importantes cambios y su preeminencia se vio debilitada. En la medida en que los partidos estaban proscritos y no podían operar en el ámbito público, comenzó a surgir una variedad de organizaciones sociales, ya sea para hacer frente a la crisis económica, enfrentar las violaciones a los derechos humanos, o representar y articular intereses sectoriales. La ausencia relativa de los partidos permitió mayor autonomía para estos actores sociales. El proceso de transición para reconquistar la democracia estuvo signado por una constante tensión entre partidos y actores sociales. Una vez iniciados los procesos electorales (plebiscito, elecciones presidenciales), los partidos retoman la conducción política del movimiento opositor. Vuelve la política de siempre, y con ello el intento de los partidos por monopolizar la representación y articulación de intereses, la construcción de agendas y la relación entre Estado y sociedad.

El retorno a la democracia no implica una vuelta a las formas tradicionales de hacer política. Por el contrario, las transformaciones económicas, políticas y sociales experimentadas por el país han tenido implicaciones radicales para el sistema de partidos. De acuerdo con algunos autores, "no es el retorno de los partidos políticos *per se* lo que hace que los movimientos sociales declinen", sino la forma específica que asume la lucha por el poder en un sistema de coaliciones partidarias bipolares (Baldez, 1999). Es este juego político el que acentúa la dinámica excluyente tradicional de los partidos chilenos. En la medida en que su interés principal se vuelca hacia el Estado y la obtención del control de éste, los partidos buscan aglutinar fuerzas sociales y, por tanto, interfieren directamente con la autonomía de las organizaciones y movimientos. Por otro lado, el carácter bipolar de las coaliciones partidistas y de la lucha por el poder ha tendido a extender la lógica binominal a todo el sistema político, marginando a los partidos y actores que no pertenecen a las dos coaliciones principales. Así, tenemos que la mezcla de rasgos tradicionales del sistema de partidos (monopolio de representación de intereses) con aquéllos adquiridos en el periodo postransición (competencia bipolar) ha resultado en un debilitamiento de los actores sociales y su capacidad de incidir en el juego político. El funcionamiento del sistema de partidos ha desincentivado la participación de estos actores en el proceso democrático.

El Estado y las políticas de gobierno

Diversos estudios han constatado que el papel del Estado y sus políticas constituye un factor crucial para el desarrollo de la sociedad civil así como para entender la emergencia, desarrollo y debilitamiento de los actores sociales (McAdam, McCarthy y Zald, 1996; Canel, 1992; Tarrés, 1992; Melucci, 1995). El funcionamiento del Estado es uno de los componentes centrales para la conformación del sistema de oportunidades, recursos y restricciones que enfrentan los actores sociales y que hacen posible su permanencia en el tiempo. El Estado puede incentivar o limitar el marco de oportunidades y recursos disponibles para el accionar colectivo y, por tanto, para la emergencia de actores sociales. Entre otros factores, esto depende de la capacidad y voluntad de represión estatal respecto de grupos disidentes; normas y procedimientos institucionales que regulan la conformación de organizaciones en el ámbito de la sociedad civil; las políticas y programas específicos destinados a diversos sectores y la voluntad de promover o desincentivar la participación ciudadana; los marcos de sentidos y discursos emitidos por las instituciones públicas; la apertura y legitimidad que se le otorga a la representación de intereses por parte de actores no tradicionales, así como las estrategias de inclusión o exclusión de ciertos temas y actores del debate público. No se trata —necesariamente— de que el Estado incentive o intervenga directamente en la organización de la sociedad civil, sino en el tipo de reglas de juego (oportunidades, recursos y restricciones) que genera para que ésta pueda desarrollarse.

En el Chile de la década de 1990 se fue conformando una estructura específica de recursos, oportunidades y restricciones para el desarrollo de la sociedad civil (De la Maza, 1999; Moulian, 1997; Guillaudat y Mouterde, 1998) a partir del accionar del Estado y de los gobiernos de la Concertación (discursos, políticas, programas y dinámicas de construcción de agendas públicas). Esta estructura ha afectado negativamente la emergencia y desarrollo de organizaciones sociales y, en algunos casos, ha dificultado la permanencia de diversos organismos no gubernamentales y actores sociales, producto de diversos factores interrelacionados, entre ellos, la cultura política vinculada al proceso de transición y los traumas *no exorcizados* del pasado, así como una política de consensos a puertas cerradas con un carácter crecientemente elitista.

A nivel programático, los gobiernos de la Concertación no han mostrado claridad respecto del proyecto de sociedad que buscaban para la nueva etapa democrática. Sus respectivos programas adolecían de fuer-

tes deficiencias al proponer una recomposición del tejido social, incentivar el desarrollo de organizaciones sociales y organismos no gubernamentales, o promover una mayor participación ciudadana en el sistema democrático. Durante la última década se han impulsado medidas fragmentarias y contradictorias, insuficientes en algunos casos, y directamente negativas en otros. Además de la falta de proyecto de sociedad, existen visiones distintas —y a menudo contradictorias— dentro de la coalición gobernante, y entre las diversas instituciones públicas, respecto del papel del Estado para generar las oportunidades necesarias para la participación ciudadana y el desarrollo de la sociedad civil. Esto ha sido reconocido en el propio gobierno.[8]

Además de estas consideraciones generales, es necesario analizar la relación de la institucionalidad pública con el movimiento de mujeres y con las feministas en particular. El gobierno del presidente Aylwin, como respuesta a una demanda planteada por la Concertación de Mujeres por la Democracia, creó el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) como la institución pública responsable de promover la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida nacional y la igualdad de oportunidades entre los sexos. Esta institución, incluidas las políticas que coordina con otras instituciones, ha tenido incidencia en estructurar las oportunidades disponibles para el accionar del movimiento de mujeres en el periodo democrático.

Los objetivos del Sernam fueron motivo de conflicto político desde su creación. En el marco de la discusión parlamentaria sobre la ley orgánica que le daría origen, los partidos de derecha, buscando limitar el poder de esta nueva institución percibida como una concesión al feminismo, recortaron sus facultades para relacionarse con las organizaciones sociales de mujeres, circunscribiendo su misión a la coordinación de políticas públicas (Valenzuela, 1998). Desde el gobierno, a pesar de su compromiso con la creación del Sernam, siempre ha existido cierta ambivalencia y conflictos respecto del contenido de las demandas feministas. Claramente, la Democracia Cristiana, el partido hegemónico en la alianza, no tiene el mismo grado de apertura y acuerdo con esas demandas que sus socios de izquierda. En efecto, ese sector se ha mostrado abiertamente en contra de algunas demandas planteadas por las feminis-

[8] Un documento elaborado por el Taller Interministerial de Participación en Políticas Sociales plantea que "la forma en que es concebida la participación al interior de los ministerios y servicios es disímil". Esto respondería a la inexistencia de una política gubernamental concreta en torno al tema (Mideplan y Secretaría General de Gobierno, 1995). Por lo menos dos investigaciones recientes llegan a la misma conclusión (véase Raczynsky, Serrano y Rojas, 1999; Guzmán, Hola y Ríos, 1999).

tas. Estos conflictos en la coalición gobernante también han estado presentes en el Sernam, y han marcado la forma en que esta institución se relaciona con feministas y organizaciones de mujeres (Valenzuela, 1998).

Por su parte, el Sernam no ha tenido una política clara hacia la sociedad civil (incluyendo a organizaciones sociales de mujeres y organismos no gubernamentales). La investigación realizada por el Centro de Estudios de la Mujer arroja resultados interesantes respecto de la relación establecida por la institución con diversos actores sociales y políticos. Las autoras plantean en sus conclusiones: "La estrategia de Sernam ha consistido en vincularse especialmente con aquellos actores que le transfieren poder, fundamentalmente distintos tipos de experticias en el dominio de género [...] Existen menores esfuerzos orientados a favorecer la asociatividad y participación social y política de mujeres situadas en otros espacios sociales y de generar canales de comunicación formalizados" (Guzmán, Hola y Ríos, 1999: 133).

Por otra parte, se ha producido un cambio en el papel del Estado y en la forma de implantar políticas sociales. Este cambio tiene un efecto directo en el funcionamiento de las ONG, toda vez que éstas son consideradas socias privilegiadas en el nuevo esquema y participan activamente como ejecutoras de políticas y programas. Esta participación en el *desarrollo social* ha venido a complicar la relación entre las ONG feministas y el aparato estatal, limitando los niveles de independencia de algunas instituciones y generando competencia entre organismos de la sociedad civil (Barrig, 1997).

Feminismo en los noventa: de la *gloriosa historia* a la realidad actual

Sin duda, la incertidumbre y el malestar irrumpen con fuerza en las voces feministas de la década de 1990. *¿Qué nos pasó, Zavalita?*, se preguntaba alguna.[9] Otras muchas buscan respuestas, se manifiestan perplejas ante la ausencia de un referente colectivo que antaño diera sentido a su accionar, a sus ideales y pasiones. ¿Qué ha pasado con esas 20 000 mujeres que en 1989 llenaron el estadio Santa Laura para conmemorar el 8 de marzo y celebrar el retorno de la democracia? Aparentemente ausentes de la esfera pública durante los primeros años después de la transición, sólo en 1998, y a raíz de la inminente asunción del ex dictador como senador vitalicio, las feministas y otras organizaciones de mu-

[9] Eliana Largo, "Encuentro de la Tertulia Feminista en 1996", *La Morada*.

jeres volvieron a ser visibles en las calles. Cerca de 5 000 mujeres marcharon el 8 de marzo de ese año bajo la consigna "La democracia está en deuda con las mujeres", para protestar contra lo que percibían como un símbolo de precariedad de la democracia alcanzada. Los malestares parecían evidentes.

En esta sección queremos reconstruir la trayectoria que ha seguido el feminismo chileno desde su (re)emergencia a finales de la década de 1970 hasta ahora, entender cuáles han sido sus principales hitos y describir su desarrollo a la luz de los cambios que ha vivido el país en ese mismo periodo. Queremos argumentar que si bien los factores de contexto descritos anteriormente han condicionado las oportunidades para el mantenimiento de referentes colectivos y, en cierta forma, obstaculizado los intentos de las feministas por construir una fuerza política viable, su desarticulación y desdibujamiento como sujeto colectivo contestatario en la sociedad no pueden ser atribuidos sólo a las presiones externas. Las dinámicas internas, las estrategias políticas, los discursos y opciones que las feministas han asumido durante su trayectoria como movimiento, también deben ser entendidas como factores explicativos de la situación actual.

Existe una vasta producción académica y testimonial respecto del surgimiento de organizaciones feministas bajo el régimen militar. A partir de la producción académica e intelectual de muchas feministas se ha podido reconstruir, además, la historia organizativa de las mujeres chilenas a lo largo de la historia del país.[10] Estos estudios no sólo han contribuido significativamente al conocimiento en torno a las formas de organización femenina, sino que también han ampliado los temas habitualmente abordados por la historiografía. El acervo de conocimientos ha resultado en una suerte de "historia oficial" del feminismo chileno, que ha tenido como su principal exponente a Julieta Kirkwood.

Siguiendo a Kirkwood (1986), el relato colectivo coincide en señalar que el movimiento feminista se ha caracterizado por dos grandes momentos: el primero, desde comienzos del siglo XX hasta la década de 1950, orientado por la lucha sufragista; y el segundo, que va desde la década de 1970 hasta fines de la de 1980, en el cual el movimiento se plantea como opositor al régimen militar. La autora elabora una cronología en la que distingue tres etapas en la primera ola de organización feminista: de formación (1915 a 1930), ascenso (1931 y 1949) y desintegración (1949-

[10] Esta producción es muy extensa. Aquí citamos sólo algunos trabajos: Kirkwood (1986); Gaviola, Jiles, Lopresti y Rojas (1986); Covarrubias (1978); Antezana-Pernet (1995); Chuchryk (1984); Frohman y Valdés (1993); Ríos (1994); Rossetti (1993); Valdés y Weinstein (1993).

1952) del movimiento. Los años posteriores a 1950, hasta la década de 1970, son caracterizados por Kirkwood como un periodo de *silencio feminista*, en el cual el problema de las desigualdades de género aparece sólo en forma secundaria. El primer periodo se extiende hasta 1931, cuando se le otorga a las mujeres el derecho a votar en las elecciones municipales y se caracteriza por iniciar —tímidamente— la lucha por los derechos cívicos. El periodo del "ascenso" marca la lucha sufragista, y es sin duda el de mayor movilización femenina que haya experimentado el país en su historia.[11] Una vez conquistado el derecho al voto viene la etapa del "silencio", cuando después de una gran presencia autónoma de los grupos de mujeres, el movimiento se atomiza, se "disuelven todas las organizaciones que no fueran estrictamente de caridad o asistenciales; se abandona el concepto feminista" (Kirkwood, 1986).

Así, por más de dos décadas desaparecen las voces feministas de la esfera pública. Existe poca información sobre la acción colectiva de las mujeres durante ese periodo; lo que está claro es que no se organizaron en torno a su identidad de género. La ruptura del *silencio* feminista ocurre durante los años más oscuros de la represión militar, con el miedo y la desintegración social posterior al golpe de Estado. Se inicia entonces un proceso de rearticulación social en el que las mujeres se organizan colectivamente en todos los ámbitos de la vida nacional: dentro de la Coordinadora Nacional Sindical, de la Comisión de Derechos Humanos, en las poblaciones para enfrentar la crisis económica, en colectivos de reflexión. También comienzan a crearse organizaciones de mujeres como referentes sociales de algunos partidos de izquierda. Comienza así la articulación de un movimiento amplio de mujeres donde convergen todos estos sectores: las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones económicas populares y talleres de mujeres pobladoras, además de las organizaciones propiamente feministas.

Patricia Chuchryk (1984) señala que el 11 de agosto de 1983 se llevó a cabo la primera manifestación pública feminista de ese periodo. Un grupo de 60 mujeres se reunió en el frontis de la Biblioteca Nacional, y extendió por diez minutos un lienzo que decía: "¡Democracia Ahora! Movimiento Feminista de Chile". Las principales organizaciones feministas creadas en ese periodo fueron el Círculo de Estudios de la Mujer, el Movimiento Feminista, Mujeres por el Socialismo, todas ellas integradas

[11] Entonces desempeñan un papel protagónico el Partido Cívico Femenino (fundado en 1919), el Partido Femenino Chileno (fundado en 1946), el Movimiento de Emancipación de la Mujer Chilena (MEMCH, fundado en 1935), el Comité Pro Derechos de la Mujer, y la coordinadora de organizaciones femeninas, la Federación Chilena de Instituciones Femeninas (Fechif).

por mujeres que en su mayoría eran profesionistas de clase media. También se crearon organizaciones feministas entre mujeres pobladoras; entre las más connotadas figuran: el Movimiento de la Mujer Pobladora (Momupo), las Domitilas y el Colectivo de Mujeres de Peñalolén.

Nace así un proyecto feminista que es ante todo una negación del autoritarismo (Chuchryk, 1991). La negación de todos los autoritarismos que permeaban la sociedad chilena, desde el brutal impuesto por el régimen militar en términos políticos, económicos y sociales, al presente en las esferas privadas de la vida familiar en todas las clases sociales. El feminismo que emerge, al igual que en el resto de América Latina, era heredero de la tradición política de izquierda; sus militantes provienen mayoritariamente de ese sector y, lógicamente, recuperan parte importante de su legado ideológico. Esta estrecha relación entre el feminismo y la izquierda política es crucial para entender el accionar y los discursos característicos de la segunda ola feminista. A diferencia de lo que ocurría en países del primer mundo, el feminismo chileno nace como un proyecto socialista, vinculando teórica y políticamente la transformación de las relaciones de dominación genérica y las estructuras sociales capitalistas. Patricia Chuchryk llama la atención sobre la enorme homogeneidad en torno a este *ethos* fundamental. Para ella, en Chile no existían corrientes feministas que se asumieran como liberales o radicales; énfasis más, énfasis menos, el grueso de las feministas se consideraba *feminista socialista.* Nadie dudaba de la necesidad de transformar el sistema capitalista como parte del proyecto emancipador en contra del patriarcado (véase Vargas, 1998).

En la práctica esto implicaba que la izquierda —en especial sus partidos— se constituyera tempranamente en una suerte de interlocutor omnipresente para el feminismo. La relación entre feministas y las estructuras y militantes de izquierda fue siempre compleja y conflictiva. Mientras algunas buscaban romper todos los lazos de conexión y defender la autonomía del movimiento a toda costa, otras buscaban conciliar su doble militancia y vincular en su quehacer político cotidiano las luchas de clase y de género. Existe escasa información en relación con las dinámicas concretas de vinculación entre las organizaciones feministas y los diversos partidos durante ese periodo; sin embargo, ambas esferas políticas estuvieron siempre relacionadas, atravesadas por un flujo constante de intercambios comunicativos, discursivos, sociales y políticos. En síntesis, para las feministas de ese periodo su lucha política fue siempre concebida como parte del movimiento opositor al régimen. Estuvo siempre marcada por los procesos políticos generales, las estrategias políticas desplegadas y los quiebres que caracterizaron a ese movimiento.

Aquí se ubica el punto de encuentro con los otros sectores del movimiento de mujeres, cuya movilización en contra de la dictadura representa el momento histórico en el cual logra consolidar su mayor grado de articulación y visibilidad en la arena pública nacional.

A pesar de representar una minoría, el feminismo proporcionó el sustento simbólico identitario para esta movilización. La consigna "Democracia en el país y en la casa",[12] acuñada por las feministas, da cuenta del papel de conducción ideológico discursivo del movimiento de mujeres. La identidad y reflexión en torno a la posición de la mujer y las relaciones de género dentro del movimiento, producto de este liderazgo feminista, fue siempre dispareja y a veces conflictiva. A pesar de la convergencia de objetivos políticos, no fue posible establecer vínculos lo suficientemente fuertes en torno a la problemática específica de género como para mantener la articulación del movimiento durante y después del periodo de transición. Los diversos conflictos, que estuvieron siempre presentes a lo largo de esta trayectoria, salieron a la luz a medida que el proceso de transición avanzaba.

Los conflictos más profundos se produjeron hacia el término de la dictadura, empero el feminismo chileno estuvo históricamente signado por rupturas profundas. De acuerdo con Manuel Antonio Garretón, "al término del régimen [militar], las fragmentaciones partidarias o las configuraciones de bloques se trasladaron a las organizaciones sociales. Se subordinaron, así, las luchas sectoriales, organizativas o reivindicativas, a una meta política máxima para la que se carecía de estrategia o pasos intermedios. Todo ello debilitó la acción colectiva que las organizaciones, carentes de verdadera autonomía, podían emprender" (1993: 416).

Existen escasas investigaciones en relación con la dinámica interna generada en el marco de la transición entre las feministas y sus organizaciones. La mayoría de los estudios de ese periodo mencionan los problemas entre "las políticas y las feministas", o entre éstas y las organizaciones de pobladoras. Sin embargo, hay poca claridad sobre cómo se inicia la creciente desarticulación dentro del campo feminista y sobre quiénes protagonizan los conflictos más agudos. Es posible señalar que las diferencias más sustantivas estuvieron siempre referidas a la elección de estrategias políticas de acción, y no a una confrontación de carácter ideológico entre distintas corrientes feministas. Esto nos remite, nuevamente, al *ethos* fundacional del feminismo chileno, es decir, a su permanente y obstinada vinculación con la política partidaria y con los proyectos políticos nacionales.

[12] Esta consigna fue creada por Julieta Kirkwood y luego adoptada por el Movimiento Feminista.

En la actualidad muchas académicas feministas han tendido a sobredimensionar e idealizar la unidad y articulación del movimiento durante ese periodo. La historia se ha vuelto a escribir a partir de la experiencia de un sector del movimiento de mujeres y del feminismo, vinculado a los partidos que llegaron a conformar la coalición que ganó las elecciones presidenciales de 1989, haciendo invisibles los conflictos y las trayectorias de otros sectores. De ahí que la mayoría de los relatos actuales sobre la transición sostengan que el movimiento de mujeres creó la Concertación de Mujeres por la Democracia para presentar sus demandas al gobierno democrático y, así, las feministas ingresaron a los partidos y al Estado, mientras otras permanecieron en las ONG. Si bien todo esto ocurrió, también es cierto que un grupo importante de feministas no estuvo de acuerdo o no se sintió convocado a participar de la Concertación de Mujeres, no se vinculó al Estado ni a los partidos una vez recuperada la democracia, y muchas de ellas optaron por estrategias individuales de marginalidad o inserción, tanto en el sistema político como en la sociedad civil. Lo importante aquí es reconocer que ha habido una multiplicidad de trayectorias feministas en la etapa de transición que han ido conformando el campo de acción actual, las confrontaciones políticas sobre estrategias a seguir y la reconstitución de una historia colectiva.

El movimiento feminista ha experimentado una profunda transformación durante las últimas dos décadas. Las formas tradicionales de organización y movilización política se debilitan o modifican a la vez que emergen nuevas dinámicas y estructuras orgánicas y discursivas. En la actualidad, resulta más acertado hablar de un campo de acción construido a partir de intercambios comunicativos y simbólicos, prácticas político-sociales concretas, así como estrategias de movilización; se trata de un campo de acción "expansivo, policéntrico y heterogéneo que se extiende más allá de las organizaciones o grupos propios de un movimiento" (Álvarez, 1998); para esta autora, se han multiplicado los espacios donde las mujeres que se dicen feministas actúan o pueden actuar, "ya no es sólo en las calles, los colectivos de autorreflexión autónomos, los talleres de educación popular, etc. Si bien las feministas continúan en esos espacios, hoy se encuentran además en una amplia gama de terrenos culturales, sociales y políticos: en los pasillos de la ONU, en la academia, las instituciones públicas, los medios de comunicación, los organismos no gubernamentales entre otros" (1998: s. p.).

Al mismo tiempo, las estructuras orgánicas y discursos feministas, las estrategias políticas y la articulación entre diversos actores han experimentado cambios significativos en este periodo. El nuevo campo de acción, si bien ha diversificado y ampliado el accionar feminista propia-

mente como tal, ha tenido el efecto paradójico de tornar ese accionar menos visible para el resto de la sociedad. A continuación analizaremos las principales tendencias de continuidad y cambio en el campo de acción feminista en el Chile de la década de 1990.

La ampliación discursiva del feminismo

Durante las últimas dos décadas, los discursos, conceptos y debates feministas que habían estado circunscritos al movimiento opositor y, sobre todo, a los espacios propios del movimiento, han sido crecientemente incorporados en los discursos y agendas de la sociedad chilena. Hoy en día, los discursos y demandas feministas han sido apropiados por mujeres en diversos espacios y sectores de la sociedad, y reciben atención en los medios de comunicación en círculos académicos, en debates políticos. La variedad de espacios y esferas donde transitan estos discursos también han venido aumentando. Por otra parte, mientras en décadas pasadas el accionar feminista estaba concentrado en los grandes centros urbanos (Santiago, Valparaíso, Concepción), hoy en día encontramos feministas activas en diversos puntos del país, ya sea vinculadas a ciertas instituciones o actuando desde sus proyectos individuales. Esto ha resultado en la pérdida de un foco geográfico y temático único, surgiendo una multiplicidad de microfocos de acción tanto en el ámbito local como regional y nacional.

Así, nos encontramos ante un fenómeno de creciente expansión y diversificación de las temáticas y espacios de accionar feminista, especialmente en comparación con el periodo anterior. Patricia Chuchryk (1984) plantea que a mediados de la década de 1980 no había más de 200 o 300 mujeres que se identificaban como feministas en todo el país, y la gran mayoría estaba concentrada en Santiago en organizaciones y espacios claramente identificables; hoy en día es imposible calcular el número de mujeres que se dice/siente/adhiere al feminismo en el país. Podemos encontrarlas a lo largo del territorio en una variedad de espacios y organizaciones; muchas de ellas se identifican abiertamente con el feminismo, mientras otras —individual o colectivamente—, sin identificarse como tales, se movilizan para mejorar la situación de las mujeres y transformar las relaciones desiguales entre los sexos. Todo un éxito para el feminismo. No obstante, esta masificación confronta a las feministas a nuevos y más complejos desafíos en relación con la circulación de información y conocimientos, así como con la articulación entre los diversos componentes del campo de acción.

Una segunda característica relacionada con la anterior es la creciente multiplicidad discursiva y programática. Es decir, el accionar académico y político, así como la articulación entre feministas, se dan cada vez más en torno a temas específicos y no en función de un proyecto global de cambio. Hoy en día asistimos al surgimiento de un sinnúmero de temáticas y microproyectos orientados a resolver demandas concretas y a movilizarse en torno a identidades específicas. Se trata de la especialización de organizaciones y redes en ciertos temas —como la violencia doméstica, los derechos reproductivos y sexuales, la feminización de la pobreza, los derechos de las mujeres, entre otros—, así como la movilización de ciertos grupos de mujeres en torno a sus identidades étnicas, de clase o de otro tipo.

Se trata de una creciente multiplicidad de intereses, identidades y proyectos dentro del campo feminista y, como correlato, del debilitamiento de un proyecto único capaz de articular y movilizar al conjunto (o mayoría) detrás de un solo objetivo. Este proceso nos remite nuevamente a un escenario complejo y, en cierta medida, contradictorio. La pluralidad y heterogeneidad da lugar a una creciente participación de grupos y sectores de mujeres que en épocas anteriores no se habían movilizado en función de su identidad genérica, permitiendo entonces legitimar y hacer visibles las demandas, discursos y especificidades de estas mujeres y de su vivencia de género. Sin embargo, esta pluralidad también ha implicado una creciente fragmentación y falta de articulación entre los diversos sectores y componentes del campo de acción feminista. Cada grupo, cada red, se moviliza por sus objetivos específicos, organiza sus acciones, elabora discursos, estrategias, propuestas, sin que éstas sean necesariamente potenciadas, informadas, coordinadas con las que otras mujeres y organizaciones plantean. Existe un diálogo muchas veces deficiente y conflictivo entre los diversos sectores y, por tanto, una baja capacidad para movilizarse y actuar por ciertos temas o problemas de interés para todas. Lo anterior es indicativo del fenómeno mundial de debilitamiento de los grandes proyectos de cambio social, mientras devienen centrales la construcción de identidades y demandas particulares (Fraser, 1997: Introducción).

Transformación política-ideológica

El resurgimiento del feminismo en Chile estuvo estrechamente vinculado a un proyecto de cambio social de carácter socialista y, por tanto, con una clara orientación antisistémica. Este vínculo entre feminismo y

socialismo se ha ido debilitando paulatinamente durante las últimas décadas, tanto por el distanciamiento de los feminismos de sus orígenes en la izquierda marxista como por la renovación ideológica en la izquierda política y la transformación mundial producida después de la caída del muro de Berlín. Hoy en día debemos hablar de feminismos en plural, con una multiplicidad de posturas político-ideológicas que van desde el feminismo liberal al radical, pasando por una amplia gama intermedia.

La segunda ola feminista debió enfrentar el orden político institucional y el modelo económico implantado por la dictadura militar. Frente a un régimen autoritario que no ofrecía espacios ni incentivos para el diálogo ni la participación, y utilizaba la represión como arma de disciplina política, la necesidad de articulación y cohesión entre las feministas resultaba evidente. Sin embargo, una vez que el contexto político cambia a raíz de la transición, y el "enemigo común" desaparece, tal vocación antisistémica ha dejado de desempeñar un papel articulador para el movimiento. Por el contrario, si bien muchas feministas manifiestan insatisfacción con el tipo de democracia que se ha construido, no hay unanimidad de criterios sobre la posición que debe tomarse frente a la institucionalidad política o el modelo económico. Mientras algunas han participado activamente de los gobiernos de la Concertación, otras mantienen posiciones críticas y de oposición a las políticas impulsadas por ellos.

Modalidades de organización: continuidad y cambio

Estrechamente vinculado a los procesos antes descritos, se han ido modificando las formas de organización que las feministas habían generado para canalizar su accionar. Las organizaciones informales, colectivos y talleres característicos del accionar movimentista en la década pasada, fueron dando lugar a otras modalidades de acción colectiva y a una creciente diversificación en el tipo de espacios donde se encuentran las feministas. Uno de los factores que ha incidido en dichas transformaciones está relacionado con los cambios en las propias organizaciones, en términos de sus objetivos, estructura, membresía, estrategias políticas y formas de articulación con otros actores sociales. En primer lugar, se ha producido una creciente profesionalización e institucionalización de los espacios colectivos de antaño. Parte importante de las organizaciones feministas que emergieron durante la dictadura mostraron una tendencia temprana a institucionalizar su quehacer mediante su conformación legal, formalización de procedimientos internos y especiali-

zación de las acciones que venían realizando. Se trataba de dar estabilidad y permanencia en el tiempo a las organizaciones, asegurar su sobrevivencia frente a las rápidas transformaciones sociales y económicas e incrementar el efecto de sus acciones en la sociedad chilena en su conjunto. Muchas organizaciones que habían nacido como grupos de reflexión o movilización política consideraron como un paso necesario en su desarrollo la conversión a organismos no gubernamentales. Esta tendencia ha sido denominada como la *ongización* del feminismo (Álvarez, 1997), y es, sin duda, un fenómeno presente en toda América Latina (véase Barrig, 1997).

En la actualidad los organismos no gubernamentales representan una de las expresiones organizativas más comunes en el campo de acción feminista. En este tipo de modalidad hay una gran diversidad de esquemas institucionales, formas de funcionamiento, estrategias políticas y de composición. Las ONG no representan un tipo organizativo homogéneo ni unidimensional, de ahí que cualquier esfuerzo analítico para entender el quehacer feminista en la década de 1990 deba dar cuenta de esta pluralidad de expresiones y de la forma en que las diversas organizaciones se relacionan entre sí.[13]

Además de los organismos no gubernamentales, existe gran variedad de organizaciones sociales de mujeres; algunas de ellas se identifican a sí mismas como feministas, mientras otras, si bien están comprometidas con el desarrollo y empoderamiento de las mujeres, no asumen una postura feminista explícita. Entre estas organizaciones se encuentran las llamadas *casas de la mujer*. Este tipo de organizaciones surge a finales del régimen militar, inicialmente con el apoyo de organismos internacionales y agencias de cooperación, con la propuesta de proporcionar espacios, infraestructura y recursos para la organización de las mujeres en el ámbito local. Se trata, fundamentalmente, de lugares de encuentro para mujeres de sectores populares; en ellos se realizan talleres de autoestima y desarrollo personal, cursos de capacitación laboral, jornadas y encuentros de reflexión, así como una variedad de programas de autoayuda y desarrollo social.[14] Durante esta década, el papel y carácter de estas instancias se ha ido modificando en la medida en que el Es-

[13] Es escasa la investigación empírica sobre este fenómeno. Sin embargo, y de acuerdo con el directorio de organismos no gubernamentales señalados en la *Guía Silver*, 1999, existen por lo menos 24 ONG a lo largo del país dedicadas exclusivamente a las temáticas de mujer o género, y 16 programas en las ONG vinculadas a proyectos de desarrollo en general. Para una discusión en mayor profundidad sobre las ONG de mujeres en Chile, véase Barrig (1997).

[14] La *Guía Silver*, 1999, incluye 20 "casas de la mujer" en nueve ciudades del país (12 ubicadas en Santiago).

tado —especialmente a través de los municipios— ha contribuido en su creación y financiamiento. Al igual que en el caso de los organismos no gubernamentales, estas organizaciones muestran diferencias significativas entre sí, ya sea por su relación con el Estado, en sus objetivos, formas de organización o adscripción a una identidad feminista. Su tipificación como parte del campo de acción feminista sigue siendo un tema de debate; sin embargo, es importante reconocer la labor que ellas realizan para promover la organización y mejoría en las condiciones de vida de las mujeres populares.

Otra de las formas de organización importantes dentro del campo de acción feminista son las redes temáticas. Ellas han logrado consolidarse como una nueva forma de organización/acción feminista comprometida con el establecimiento de vínculos interinstitucionales y trasnacionales. En la actualidad hay por lo menos siete de esas redes, compuestas por organizaciones sociales, organismos no gubernamentales e individuos, en torno a los temas de violencia doméstica y sexual, derechos reproductivos, salud, derechos de las mujeres, educación, información de las mujeres, entre otros.[15]

En otro ámbito, la instalación de programas académicos de estudios de género en diversas universidades e institutos de educación superior a lo largo del país refleja la creciente legitimidad social y política que ha adquirido la construcción social de las relaciones de género como un asunto público. Este proceso representa una expresión más de la apertura social y cultural propiciada por la transición a un régimen democrático. En la medida que avanzaba la democratización política en el país, las esferas académicas han ido transformándose para adecuar sus estructuras a los nuevos requerimientos de la sociedad chilena e incorporar aquellos debates, discursos y conocimientos que habían estado excluidos de la academia durante la dictadura. A finales de la década de 1990 existían por lo menos 14 programas académicos de género en 13 universidades públicas y privadas a lo largo del país (siete ciudades distintas); la mayoría de esos programas se encuentran en las facultades de ciencias sociales o humanidades, combinando actividades de docencia e investigación. Tienen, a su vez, recursos humanos y materiales muy disímiles entre sí, así como diversos grados de legitimidad y estabili-

[15] Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, Red de Información de los Derechos de la Mujer (Ridem), Red Latinoamericana de Salud de la Mujeres, Red de Comunicación Alternativa de la Mujer en América Latina (Fempress), Red Feminista Latinoamericana y del Caribe contra la Violencia Doméstica y Sexual y Red de Educación Popular (Repem). Asimismo, existen redes de organizaciones sociales de mujeres, tales como la Red de Organizaciones Sociales de Mujeres (Remos), Asociación de Mujeres Rurales e Indígenas (Anamuri).

dad en sus respectivas instituciones. Es importante destacar que son mujeres académicas las que han creado estas instancias y que, a diferencia de lo que ocurre en muchos organismos no gubernamentales, estas profesionales no tienen necesariamente una trayectoria de activismo político clásico dentro del movimiento.

A pesar de los numerosos cambios, también es posible encontrar una continuidad en relación con las modalidades tradicionales de organización movimentista. Se trata de organizaciones caracterizadas por procedimientos y estructuras menos formalizadas, con diversos grados de cohesión y estabilidad en el tiempo, y con una clara identificación identitaria con el feminismo. Entre ellas es posible reconocer dos claras tendencias. Por un lado, existen grupos feministas vinculados a la "corriente autónoma",[16] y por otro, grupos que se definen como feministas pero que no se adscriben necesariamente a una corriente ideológica específica.[17] En el caso de estos últimos, muchos constituyen nuevas organizaciones y colectivos conformados por mujeres de generaciones distintas a las de las militantes *históricas*.

Si bien persisten ejemplos de este tipo de organizaciones, la tendencia global en estos años ha estado marcada por su desarticulación. El escenario político feminista evidencia la falta de referentes colectivos de coordinación política, de colectivos de reflexión/acción, de organizaciones sociales estructuradas sobre la base de la participación voluntaria de sus miembros; en síntesis, la falta de espacios para la militancia social y política entendida en la acepción más clásica. La desarticulación de este tipo de espacios fue particularmente severa durante los primeros años del régimen democrático. Si bien no existe información fidedigna sobre el número y tipo de organizaciones activas en la etapa previa a la transición, diversas fuentes señalan que su disminución inicial fue impresionante. Finalmente, un gran número de feministas ha optado por estrategias individuales. Las feministas *sueltas* o independientes representan diversas trayectorias individuales de inserción en diferentes ámbitos de la vida nacional.

[16] La Comisión organizadora del VII Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe estaba compuesta por estas organizaciones. Algunos de los grupos que se mantienen en la actualidad son los Colectivos Clorindas y Agridulce, Movimiento Feminista Autónomo y Movimiento por la Autonomía, entre otros.

[17] Tal es el caso de los Colectivo Feminista Bajo Sospecha en Santiago, Kaleidas en Valparaíso, Enredadas en Valdivia, entre otros.

La resignificación del campo de acción feminista

Los cambios en las formas de organización y estructuración del accionar colectivo feminista no han sido las únicas transformaciones dentro de este campo de acción. Por el contrario, se han venido desarrollando procesos políticos que han incidido fuertemente en la modificación de lo que se había considerado como un movimiento social.

Una de las tendencias de cambio se refiere a la creciente profesionalización y especialización de las organizaciones feministas. La demanda nacional e internacional por la experticia de género, así como los nuevos desafíos impuestos por los procesos de democratización, han estimulado la profesionalización y especialización tanto de activistas como de académicas y toda la gama de organizaciones a las que pertenecen. La necesidad de aportar conocimientos, información y propuestas concretas para abordar la inequidad de género desde el Estado y otros organismos ha llevado a muchas feministas y sus organizaciones a especializarse y concentrar sus energías en estrategias de "cabildeo" y promoción política de ciertas temáticas. Desde estos ámbitos se requiere cada vez más la participación de profesionales debidamente preparadas, y no la de militantes voluntarias para la construcción de agendas de género, programas y proyectos de desarrollo. Asimismo, los imperativos de una economía de mercado y la falta de políticas para estimular el financiamiento local de organizaciones sociales y no gubernamentales (como también la crisis de financiamiento que sufre la educación universitaria) estimulan la profesionalización de muchas organizaciones feministas que deben sobrevivir elaborando proyectos para gobiernos y agencias de cooperación internacional.

Ambos procesos —institucionalización y formalización, y profesionalización— han transformado de manera admirable el accionar feminista durante la década de 1990. Ellos han contribuido a producir conocimientos e información necesaria para legitimar las demandas y propuestas feministas, así como adecuar discursos y propuestas a la compleja realidad de una sociedad que enfrenta un proceso de modernización vertiginoso. Por su parte, el aumento en la capacidad de negociación y cabildeo en diversos espacios político-institucionales ha contribuido al éxito relativo en la inclusión de demandas feministas en las agendas públicas e institucionales en el periodo postransición.

Sin embargo, los mismos procesos han tenido efectos contradictorios en las dinámicas internas de las organizaciones feministas y para la articulación entre ellas. La necesidad de formalizar y profesionalizar el quehacer de muchas organizaciones ha significado —en la práctica—

que esos espacios están reservados para las activistas profesionales, pioneras en ese trabajo en décadas pasadas. En la medida en que estas organizaciones se profesionalizan e institucionalizan, se cierran los canales tradicionales de reclutamiento e inclusión de mujeres de generaciones y procedencia distinta a las activistas *históricas*. Asimismo, las redes de comunicación e intercambio de información se construyen a partir de relaciones entre organizaciones o en circuitos académicos y profesionalizados relativamente restringidos.

A la par de estos procesos de profesionalización e institucionalización, en los últimos años se han debilitado los lazos comunicantes y articulaciones entre los diversos componentes e individuos que circulan en el campo de acción feminista, y entre éstos y otros actores de la sociedad civil comprometidos con la profundización democrática. Si bien el campo de acción siempre ha sido heterogéneo en su composición, durante el periodo anterior fue posible mantener articulaciones en torno a un proyecto político común enfrentado a una crisis política y social generalizada. Hoy, después de recobrada la "normalidad", no parece posible retomar los ejes articuladores y superar las rupturas históricas en pro de la movilización conjunta. Las feministas —sueltas, juntas, institucionales o no— se encuentran disgregadas actuando desde sus diversas "posiciones de sujeto" y esferas organizativas, desde sus experiencias e identidades específicas. Las feministas ubicadas en las diversas modalidades organizativas raramente se encuentran para reflexionar, debatir o dialogar.

Los cambios en las estrategias políticas representan una tercera tendencia que ha contribuido a la resignificación del accionar feminista durante la década de 1990. Si bien las opciones estratégicas que las feministas han ido asumiendo están seriamente constreñidas por el entorno político institucional y las oportunidades y recursos que éste ofrece, el espacio para maniobrar, para la *agencia*, sigue estando presente. Las coyunturas políticas e históricas siempre ofrecen campo para la opción de estrategias y la modificación de cursos de acción. Así, las estrategias y opciones que diversos sectores feministas (e individuos) han adoptado durante el periodo de transición han tenido un efecto significativo en modificar el carácter y papel del feminismo en el Chile actual.

Un sector importante del movimiento, en su mayoría ubicado en instancias formales (ONG, universidades, partidos, etc.), ha seguido una estrategia relativamente coherente desde los inicios de la transición hasta ahora. Esto es, incidir en la construcción de agendas políticas e institucionales en todos los ámbitos de la sociedad que fuera posible, especialmente en las agendas gubernamentales e internacionales. Este sector optó en primer lugar por conformar un referente político que permitie-

ra plasmar las demandas del movimiento de mujeres en el programa del primer gobierno de la Concertación; y, una vez instalado el nuevo régimen, ha buscado participar del diseño e instauración de las políticas impulsadas por los gobiernos democráticos, incidir en los procesos internacionales en pro de los derechos de las mujeres y establecer alianzas y redes con mujeres en el resto de América Latina y el mundo para fortalecer sus capacidades de negociación e incidencia.

La opción por incidir en la construcción de agendas ha estado estrechamente vinculada a la necesidad de mejorar las capacidades técnicas y políticas de las feministas y sus organizaciones: profesionalización y especialización. El correlato de esta estrategia ha sido el abandono relativo del trabajo de concienciación y movilización de las mujeres, característico de la etapa anterior. Varios estudios han constatado cambios en el tipo de proyectos y acciones que realizan las ONG de mujeres (Barrig, 1997; Álvarez, 1998). Lo que ha ocurrido es una readecuación de las misiones institucionales para ajustarse a las demandas del entorno nacional e internacional. Los incentivos para este cambio no se remiten sólo a aquellos proporcionados por los Estados y organismos internacionales; las agencias de cooperación también han desempeñado un papel fundamental al cambiar sus políticas de asignación de recursos.

Por su parte, otros sectores feministas, en especial aquellos que no participaron del pacto transicional, no han tenido el mismo nivel de coherencia en su selección de estrategias. Éstos no han logrado generar un proyecto alternativo o contrahegemónico a la ruta institucional. La diversidad de trayectorias, experiencias y posiciones es tal que no sería posible hablar de una tendencia homogénea, equivalente a la seguida por el grupo de mujeres que ha optado por incidir en las agendas institucionales. Sin embargo, a pesar de esta heterogeneidad, aparecen algunas tendencias entre estos sectores.

El ejemplo más conocido es el proyecto impulsado por la corriente autónoma antes mencionada. Estas feministas han optado por permanecer al margen (o a espaldas) del sistema político institucional, vinculándose principalmente con otros grupos y actores antisistémicos, en su mayoría de izquierda y con un marcado discurso de clase. Su propuesta política ha estado orientada a fortalecer espacios "autónomos" de acción política feminista para fortalecer el movimiento en tanto actor social. En la práctica, una de las principales dificultades en este sector ha sido su extremado dogmatismo y rigidez política, que ha resultado en múltiples conflictos internos y el consabido debilitamiento de sus organizaciones. Su mayor éxito durante este periodo ha sido su capacidad de incidir en los discursos y debates al interior del campo de acción femi-

nista y de generar una corriente de opinión regional. El momento de mayor preeminencia de esta corriente se manifestó en el VII Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe (1996), organizado en Chile por feministas autónomas.

Otras feministas, ubicadas en toda la gama de organizaciones mencionadas anteriormente, han mantenido las estrategias clásicas de trabajo de desarrollo de conciencia y educación de las mujeres, generando lazos tanto con el Estado como con otros sectores sociales. La mayoría de estos grupos se ha dedicado a temas específicos, como la violencia doméstica, los derechos reproductivos, la capacitación laboral, entre otros, y se ha mantenido relativamente al margen de la disputa ideológica entre "autónomas e institucionales".

Asimismo, muchas mujeres que se identifican con el feminismo desarrollan su accionar político y social en esferas culturales, ya sea en el mundo de las comunicaciones —manteniendo medios de comunicación alternativos, programas de radio, boletines, revistas, entre otros—, o en el mundo de la cultura y las artes, creando, interpretando, expresando sentires y saberes feministas desde lógicas no políticas, pero no por ello menos relevantes para una propuesta de cambio social. De acuerdo con algunas autoras, es justamente esta creación artística la única forma de fortalecer el feminismo en nuestra era, "no se puede inaugurar un mundo nuevo sin palabras nuevas, sin formas nuevas" (Collin, 1999: s. p.).

Reflexiones finales

En este trabajo hemos revisado los procesos y tendencias que han marcado el desarrollo del movimiento feminista chileno en el periodo postransición. Hemos argumentado que existe una suerte de paradoja, toda vez que se han masificado los discursos y propuestas feministas y se han obtenido logros relativos en la construcción de agendas institucionales; empero, al mismo tiempo, se produce un notorio debilitamiento del feminismo en tanto actor social.

Hemos explicado que la supuesta paradoja que enfrenta el feminismo chileno en este periodo es producto de la interacción entre el sistema de oportunidades y restricciones políticas, y las dinámicas internas que ha desarrollado el movimiento. Así, el funcionamiento del sistema político que hemos descrito ha estimulado y favorecido la participación de las activistas feministas de la sociedad civil en los procesos de construcción de las agendas públicas e institucionales. Tanto la extensión de discursos de derechos e igualdad de oportunidades en esferas guberna-

mentales, a nivel nacional e internacional, como el proyecto modernizador de los gobiernos de la Concertación, han privilegiado una relación con actores de la sociedad civil en su calidad de expertos técnicos, y no en tanto ciudadanos o actores políticos.

De esta forma, el contexto internacional ha incidido directamente en la reconfiguración del campo feminista, en las estrategias políticas adoptadas y en la capacidad de mantener autonomía respecto del sistema político institucional. Por su parte, el accionar del Estado chileno y de los gobiernos democráticos durante la década de 1990 han contribuido al proceso de pérdida de visibilidad y fuerza política que ha experimentado el movimiento feminista. Su falta de una política clara respecto de la sociedad civil, la disminución de incentivos para el desarrollo de organizaciones sociales y la participación ciudadana, así como su legitimación selectiva de interlocutores válidos, han sido factores relevantes en la transformación del campo de acción feminista. Al reconocer como interlocutor válido sólo a un sector del feminismo, el gobierno chileno ha acentuado las pugnas internas y conflictos al interior de ese campo, y marginado de los debates públicos a otros sectores —invisibilizando su existencia para el resto de la sociedad.

La reconfiguración de las relaciones entre Estado y sociedad civil, las políticas gubernamentales que inciden en las oportunidades disponibles para el desarrollo de los actores sociales, así como la cultura política imperante, han generado condiciones poco favorables para la movilización social. Las condiciones políticas y sociales en el Chile postransición han contribuido a debilitar los vínculos entre actores intermedios de la sociedad civil (ONG, gremios, sindicatos, etc.) y organizaciones sociales de base, o los ciudadanos a quienes esos actores buscan representar o promover.

Estos procesos externos disparan aquellos que se han venido desarrollando dentro del movimiento feminista, al mismo tiempo que convergen con ellos: ampliación temática y discursiva, profesionalización y especialización, institucionalización, debilitamiento de los lazos de vinculación y articulación, y cambios en las estrategias políticas privilegiadas.

Uno de estos procesos internos se refiere al debilitamiento de los hilos articuladores al interior del movimiento. Si bien el feminismo nunca fue un actor unificado, homogéneo, ni exento de conflicto, había logrado alcanzar altos niveles de articulación y cohesión en torno al objetivo común por reconquistar la democracia e incidir en los contenidos que ésta asumiría. Una vez que desaparece el sustento fundamental para la unidad, los quiebres se tornan inminentes, toda vez que se produce una ruptura en el *ethos* que había caracterizado al feminismo chileno y lati-

noamericano: su identificación con el socialismo. Emerge entonces una multiplicidad de posturas ideológicas, sin que ninguna de ellas logre constituirse en referente orgánico con capacidad de articular y movilizar sectores importantes del movimiento.

Finalmente, el debate entre autonomía e institucionalización se ha sumado a los *clivajes* históricos y representa, en última instancia, una nueva discusión respecto de las estrategias políticas a seguir entre sectores marginados y otros incluidos del sistema político. La imposibilidad de manejar estos *clivajes* en forma constructiva, como expresiones de la diversidad y riqueza de los feminismos de fin del siglo XX, y no como quiebres insoslayables que impiden la construcción de alianzas y la acción conjunta en determinadas coyunturas, explica en gran medida la incapacidad del feminismo de constituirse en una fuerza política visible.

Por otra parte, el feminismo de la década de 1990 está fuertemente marcado por las dinámicas de funcionamiento presentes en tres de las modalidades orgánicas más significativas de este periodo, éstas son: los organismos no gubernamentales, los programas de género en universidades y las redes temáticas. Dinámicas de funcionamiento cuyo resultado redunda en logros relativos en la construcción de agendas y en la debilidad de este tipo de espacios para convocar y abrir canales de participación democrática para sectores más amplios de mujeres, y para generar lazos estables con otros actores sociales y políticos. En ambos casos se trata de una dificultad para impulsar la movilización política desde la sociedad civil.

De esa manera, las transformaciones en las modalidades de organización, y en especial la creciente tendencia a la institucionalización, han dificultado que mujeres que hasta ahora no han participado del campo de acción feminista puedan tener acceso a él. En la actualidad, la información, conocimientos, discursos y articulaciones entre feministas permanecen reservadas para las "iniciadas". Una red o campo de acción se construye y fortalece entre mujeres que de algún modo participaron de la reemergencia del feminismo en décadas pasadas, dificultando, por tanto, el ingreso de nuevas generaciones de mujeres y de aquéllas con trayectorias y procedencias distintas (Bellesi, 1999). El desafío pendiente es: ¿cómo abrir espacios para las nuevas generaciones, pero también para aquellas mujeres que comienzan a buscar un referente que las identifique? (Ríos y Guerrero, 1998).

En la medida en que parte importante de las feministas ha buscado adecuar sus estrategias y propuestas al nuevo escenario nacional e internacional, en especial para incidir en la construcción de agendas, se ha producido una suerte de abandono de la movilización y presión política

más clásica. Se ha privilegiado, por tanto, "la ampliación de algunas dimensiones políticas de las ciudadanías, descuidando los contenidos 'de disputa', diluyendo las exigencias de institucionalidad democrática, descuidando las estrategias de transformación político-culturales y los espacios contestatarios desde la sociedad civil" (Vargas, 1998). De acuerdo con Virginia Vargas, esto constituye un peligro en tanto se vislumbra un "desdibujamiento de la agenda propia", lo cual a su vez debilita la posibilidad de alimentar una base social amplia en la sociedad civil, capaz de acompañar y presionar por los cambios políticos y culturales necesarios para modificar el orden patriarcal.

La reconfiguración del campo de acción feminista representa un desafío teórico y político para todos aquellos interesados en fortalecer la sociedad civil *vis a vis* el Estado y avanzar en la democratización de nuestras sociedades. Si bien se han obtenido avances respecto de ciertas demandas impulsadas por las feministas en décadas pasadas, las tendencias actuales nos enfrentan a desafíos complejos. Reconociendo la imposibilidad de reconstruir las estrategias y escenarios de antaño, rechazando la añoranza platónica de un pasado idealizado, ¿es posible contar con actores sociales contra hegemónicos, con la fuerza política necesaria para impulsar un proyecto democratizador desde la sociedad civil? Considerando la heterogeneidad del campo de acción feminista, la multiplicidad de expresiones orgánicas, de discursos, identidades y su creciente fragmentación, ¿podemos esperar respuestas políticas frente al avance de las fuerzas conservadoras que buscan revertir los avances logrados en la situación de las mujeres en nuestros países? Las nuevas estrategias y dinámicas políticas al interior del campo feminista nos llaman la atención sobre éstas y otras interrogantes. Sin duda, la forma en que las propias feministas asuman el desafío actual será la clave para el futuro de este actor político y de su capacidad para incidir en los procesos de transformación social y política en marcha.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, Sonia y Arturo Escobar, *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, strategy and democracy,* Boulder, Westview Press, 1992.

———, Evelina Dagnino y Arturo Escobar, *Cultures of Politics, Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements,* Boulder, Westview Press, 1998.

———, "Los feminismos se globalizan en los noventa: retos para un nuevo milenio", en prensa [1998].

Álvarez, Sonia , "Feminismos latinoamericanos: reflexiones teóricas y perspectivas comparativas", en *Reflexiones teóricas y comparativas sobre los feminismos en Chile y América Latina,* Santiago, Notas del Conversatorio, 1998, s. p.

Antezana-Pernet, Corinne, "El MEMCH en provincia. Movilización femenina y sus obstáculos, 1935-1942", en Godoy, Hutchison, Rosemblatt y Zárate (comps.), *Disciplina y desacato. Construcción de identidad en Chile, siglos XIX y XX,* Santiago, SUR-CEDEM, 1995.

Baldez, Lisa, "La política partidista y los limites del feminismo de Estado en Chile", en Paul Drake e Iván Jaksic (comps.), *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa,* Santiago, LOM, 1999.

Barrig, Maruja, *De cal y arena: ONGs y movimiento de mujeres en Chile,* Santiago, mimeo, 1997.

Bellesi, Diana, "Todas íbamos a ser ancianas indecentes...", Fempress, *Feminismos fin de siglo,* Santiago, Fempress, 1999.

Canel, Eduardo, "New Social Movement Theory and Resource Mobilization: The Need for Integration", en W. Corroll (ed.), *Organizing Dissent: Contemporary Social Movements in Theory and Practice,* Toronto, Garamond, 1992.

Chuchryk, Patricia, *Protest, Politics and Personal Life: The Emergence of Feminism in a Military Dictatorship, Chile 1973-1983,* tesis doctoral, York University-Toronto, 1984.

Collin, Francoise, "Una herencia sin testamento", Fempress, *Feminismos fin de siglo,* Santiago, Fempress, 1999.

Covarrubias, Paz, "El movimiento feminista chileno", en Franco y Paz Covarrubias (comps.), *Chile, mujer y sociedad,* Santiago, UNICEF, 1978.

De la Maza, Gonzalo, "Los movimientos sociales en la democratización de Chile", en Drake y Jaksic, 1999.

Drake, Paul y Iván Jaksic (comps.), *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa,* Santiago, LOM, 1999.

Fraser, Nancy, *Iustita interrupta: reflexiones críticas desde la posición postsocialista,* Santa Fe de Bogotá, Siglo del Hombre/Universidad de los Andes, 1997.

Frohman, Alicia y Teresa Valdés, "Democracy in the Country and in the Home: The Women's Movement. Chile", *Serie Estudios Sociales,* núm. 55, Santiago, FLACSO, 1993.

Garretón, Manuel A., *Hacia una nueva era política: estudio sobre las democratizaciones,* Santiago, FCE, 1995.

Gaviola, Edda, Eliana Largo y Sandra Palestra, "Si la mujer no está, la democracia no va", *Proposiciones,* 21, Santiago, Sur, 1992.

———, Ximena Jiles, Lorella Lopresti y Claudia Rojas, *"Queremos votar en las próximas elecciones", Historia del movimiento femenino en Chile 1913-1952,* Santiago, CEM, 1986.

Grau, Olga, Francisca Pérez y Raquel Olea, *IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 95: actores y discursos,* Santiago, La Morada, 1997.

Guerrero, Elizabeth y Marcela Ríos, "El camino que lleva a la plaza: delineando el campo de acción feminista hoy", en *Reflexiones teóricas y comparativas*

sobre los feminismos en Chile y América Latina, Santiago, Notas del Conversatorio, 1998, s. p.

Guillaudat, Patrick y Pierre Mouterde, *Los movimientos sociales en Chile, 1973-1993,* Santiago, LOM, 1998.

Guzmán, Virginia, Eugenia Hola y Marcela Ríos, *Interlocución entre Estado y sociedad en la implementación del plan de igualdad de oportunidades para las mujeres,* Santiago, CEM, 1999.

Jaquette, Jane, "Los movimientos de mujeres y las transiciones democráticas en América Latina", en Magdalena León (comp.), *Mujeres y participación política. Avances y desafíos en América Latina,* Bogotá, TM, 1994.

Jocelyn-Holt, Alfredo, *El Chile perplejo: del avanzar sin transar al transar sin parar,* Santiago, Planeta/Ariel, 1998.

Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders,* Ithaca, Cornell University Press, 1998.

Kirkwood, Julieta, *Ser política en Chile. Las feministas y los partidos políticos,* Santiago, FLACSO, 1986.

Lechner, Norbert y Pedro Guell, "Construcción social de las memorias en la transición chilena", en Amparo Menéndez-Carrión y Alfredo Joignant (eds.), *La caja de Pandora: el retorno de la transición chilena,* Santiago, Planeta/Ariel, 1999.

McAdam, D., J. McCarthy y M. Zald, *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings,* Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Melucci, Alberto, "The Symbolic Challenge of Contemporary Movements", *Social Research,* vol. 52, núm. 4, 1985.

———, "El conflicto y la regla: movimientos sociales y sistemas políticos", *Sociológica,* vol. 10, núm. 28, 1995.

———, "La acción colectiva como construcción social", *Estudios Sociológicos,* vol. IX, núm. 26, 1991.

Moulian, Tomas, *Chile actual: anatomía de un mito,* LOM y Universidad ARCIS, 1997.

Raczynsky, Dagmar, Claudia Serrano y Carolina Rojas, *"Concepciones sobre la noción de participación con que trabaja la institucionalidad pública y como se define el papel de la mujer",* Santiago, Informe final, Consultoría para Sernam, 1999.

Ríos, Marcela, *Socialización política y acción colectiva: organizaciones de pobladoras en Chile 1973-1993,* tesis de maestría, México, FLACSO, 1994.

———, "Institucionalización de las políticas de género y consolidación democrática: la experiencia chilena", ponencia presentada en el Congreso Anual de LASA, Guadalajara, 1997.

——— y Patricia Aravena, *Temas y estrategias en torno a los cuales se organizan las mujeres en el ámbito público,* informe para Sernam, Santiago, Sernam, 1997.

——— y Lorena Godoy, "El movimiento de mujeres en el Chile de hoy: actores sociales y transición a la democracia", proyecto de investigación, Santiago, CEM, 1999.

Rossetti, Josefina, "Las mujeres y el feminismo", *Cuadernos del Círculo de Estudios de la Mujer,* Santiago, CEM, 1986.

Saporta, Nancy, Marysa Navarro, Patricia Chuchryk y Sonia Álvarez, "Feminismos en América Latina: de Bogotá a San Bernardo", en Magdalena León (comp.), *Mujeres y participación política. Avances y desafíos en América Latina,* Bogotá, TM, 1994.

Tarrés, María Luisa, "Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva", *Estudios Sociológicos,* núm. 30, vol. X, 1992.

Valdés, Teresa y Marisa Weinstein, *Mujeres que sueñan: las organizaciones de pobladoras en Chile 1973-1990,* Santiago, FLACSO, 1993.

Vargas, Virginia, *La lucha por los derechos y la autonomía desde feminismos latinoamericanos,* mimeo, 1998.

Valenzuela, María Elena, "Las mujeres en la transición democrática", en FLACSO, *El difícil camino hacia la democracia en Chile, 1982-1990,* Santiago, Fondo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 1993.

———, "Las mujeres y el poder: la acción estatal desde una perspectiva de género en Chile", en *Reflexiones teóricas y comparativas sobre los feminismos en Chile y América Latina,* Notas del Conversatorio, Santiago, 1998.

Valenzuela, Arturo y Samuel Valenzuela, "Party Oppositions Under the Chilean Authoritarian Regime", en A. Valenzuela y S. Valenzuela (comps.), *Military Rule in Chile: Dictatorship and Oppositions,* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

PAZ, REFORMAS Y CAMBIO EN LA SOCIEDAD CIVIL COLOMBIANA

MAURICIO ROMERO

INTRODUCCIÓN[1]

Hablar hoy de sociedad civil en Colombia puede parecer paradójico dado el escalamiento del conflicto armado en la segunda parte de la década de 1990 y sus efectos negativos en la vida pública en este país. Sin embargo, los estragos de la confrontación y la violencia política han creado también las condiciones para el surgimiento o consolidación de los diversos grupos que promueven una salida civilista al conflicto armado, así como una mayor democratización y justicia social. La defensa de los derechos humanos y la libertad personal, las demandas por la aplicación de la ley y la igualdad ante ésta, y el reconocimiento de nuevos agentes portadores de derechos, han sido antecedidos y acompañados —durante los últimos 25 años— por una extraordinaria movilización social y un debate público para ampliar la democracia.

Dentro de las diversas redes de la sociedad civil que han impulsado esos cambios se observan dos tendencias principales: una asociada con las oportunidades que surgieron de las políticas de paz y negociación política entre la guerrilla y los diferentes gobiernos —desde 1982—, y otra ligada a las reformas de descentralización que han abierto canales de participación local para la población. Si bien ambas tendencias no pueden ser separadas tajantemente, cada campo está relacionado con las inclusiones/exclusiones creadas durante el periodo del Frente Nacio-

[1] Una versión inicial de este trabajo fue presentada en el taller sobre sociedad civil y gobernabilidad democrática en Colombia, realizado con el apoyo de la Fundación Social. Los comentarios de Ana María Bejarano, Margarita Bonamusa, María Emma Wills, Luis Alberto Restrepo, María Cristina Rojas, Andrés Dávila y María Eugenia Álvarez, fueron de gran utilidad. Igualmente sugestivos fueron los comentarios del profesor Sinesio López a otra versión presentada en la I Conferencia Regional sobre Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en los Andes y Cono Sur, en Lima. La discusión en El Gólgota, seminario de discusión del IEPRI (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales), contribuyó a dar forma final al argumento —en particular las críticas de Francisco Gutiérrez—. Gracias a todos ellos por su colaboración y camaradería. Las limitaciones del texto son de mi responsabilidad.

nal.[2] En el primer caso se encuentran los sectores de izquierda que han apoyado un cambio —o ampliación— del régimen político por uno más pluralista. En el segundo tienden a ubicarse las redes ligadas a los partidos Liberal y Conservador. Éstas, a pesar de su dinamismo social y político, y de la apertura de canales de participación ciudadana, han sufrido modificaciones contradictorias que no permiten reconocer un tránsito claro hacia formas de asociación menos sujetas al clientelismo tradicional (Gutiérrez, 1998: 31-54).

Por un lado, los sectores que impulsaron una apertura política han pasado de una sociedad civil basada primordialmente en organizaciones y movimientos populares, con una tendencia a enfrentar al Estado, a una más compleja y diversa, una que también promueve derechos más universales, y que coopera con el Estado o comparte responsabilidades con éste según su conveniencia. Por el otro, las redes de los dos partidos tradicionales han sorteado con relativo éxito los retos de las nuevas formas de participación, pero han padecido una fragmentación extrema sin generar prácticas asociativas que superen la asimetría y la privatización de los recursos públicos —características del intercambio de favores del clientelismo—. Sin embargo, hay que resaltar que desde el bipartidismo de las grandes ciudades, en particular Bogotá, han surgido también corrientes críticas a la corrupción e impulsoras de una virtud cívica cercana al republicanismo, tendencias que coinciden en algunos puntos con las agendas reformistas de los grupos socialdemócratas que provienen de la izquierda radical.

Este trabajo busca documentar esos cambios. Para ello ubicamos dos puntos de quiebre: uno, el inicio de las conversaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla en 1982, y el otro, la dinámica desencadenada por la descentralización política en 1988 —elección de alcaldes por voto directo—, y consolidada luego por la Constitución de 1991 y las nuevas posibilidades de participación. Los cambios y fragmentaciones en la estructura estatal, al igual que los intentos por democratizar el régimen político, han sido tomados como punto de partida del análisis. La Constitución de 1991 es un resultado parcial de esos esfuerzos, y un momento de confluencia de esas dos grandes vertientes de la sociedad civil: aquella que busca la ampliación del régimen político, y esa otra que ha apostado por una mayor participación dentro de los esquemas vigentes. El marco

[2] Régimen *consociacional* acordado entre los partidos Liberal y Conservador para gobernar durante 16 años a partir de 1958, con paridad en los puestos públicos, comenzando desde el gabinete ministerial hasta el ámbito municipal, incluido el sector judicial. Esta práctica se extendió mucho más allá de la terminación formal del pacto en 1974 y generó un nudo de intereses, imaginarios y prácticas institucionales que, si bien dio estabilidad, también contribuyó a desinstitucionalizar la protesta social y la oposición política.

de análisis considera que existe una interacción estrecha entre los dominios políticos y las dinámicas de los diferentes grupos de la sociedad civil; además, esto es aún más significativo en el caso colombiano, dada la pérdida del monopolio de los medios de coerción por parte del Estado, y la disputa —creciente desde la década de 1970— por la composición y ampliación de la *comunidad política*. Tal disputa ha llevado a una crisis de *estatidad* y a plantear la pregunta por las posibilidades de consolidación democrática en condiciones semejantes.

Para empezar, el texto hace algunas consideraciones básicas sobre el binomio sociedad civil/esfera pública, y sobre su relación con los cambios en el régimen político, las transformaciones en la estructura del Estado —participación, descentralización— y la fragmentación en la organización estatal —autonomía militar—. Igualmente, se aclara lo que se entiende por comunidad política y *estatidad*, y se expone la relevancia que tienen estos conceptos para el análisis de los cambios en el binomio sociedad civil/esfera pública ocurridos en Colombia. A continuación se presenta una cronología de esos cambios, teniendo en cuenta las oportunidades para la asociación y la comunicación que la apertura política y la reforma en la estructura estatal ofrecieron a la movilización social y a la ampliación de las esferas públicas locales, nacionales o sectoriales. El tema de las negociaciones de paz y la ampliación de la participación política es el hilo conductor en este recorrido histórico. El primer periodo abarca toda la etapa del Frente Nacional (1958-1974) hasta 1977, año de la realización de un paro cívico nacional de efectos significativos para las relaciones entre el Estado y las organizaciones populares. El segundo va desde 1977 hasta el inicio de las negociaciones directas entre el gobierno y la guerrilla en 1982. El tercer momento va desde el comienzo de los diálogos hasta la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. El último es un proceso que todavía está en curso.

Voz, política y sociabilidad

La relación entre el ámbito de la sociabilidad, asociación y comunicación horizontal entre pares, y el de la representación colectiva o vertical de los sujetos frente a las autoridades, es un tema reconocido aunque no muy analizado. El primer ámbito se refiere a la *voz horizontal*, a la sociedad civil, y el segundo a la *voz vertical*, a la sociedad política (O'Donnell, 1999: 63-79). La primera es una condición necesaria para la existencia de la segunda. Por eso, las capacidades asociativas y de comunicación, voluntarias y autónomas frente al Estado, de los diferentes grupos

sociales presentes en ese espacio horizontal, tienen efectos en las características y los contenidos de la vida pública —y viceversa—. La naturaleza del régimen político, y las exclusiones/inclusiones que éste delimite, afectan también las posibilidades y formas de esa voz horizontal. Se podría plantear que entre más inclusivo sea aquél, menor será la necesidad de tutelar la sociedad civil desde el poder, y mayor la pluralidad de intereses, ideologías, estilos de vida y perspectivas del mundo que son reconocidos como legítimos. Igualmente, cuanto más cerrado sea un régimen político, mayor será la necesidad de controlar esa voz horizontal y de interferir en los intentos de identificación colectiva, así como en los procesos para superar los obstáculos que enfrenta el pluralismo político.

A ese ámbito relacional le corresponde un espacio comunicativo y simbólico —esfera pública— donde los diversos públicos activos en la sociedad civil —asociaciones civiles, de profesionales, gremios, movimientos sociales, audiencias urbanas, etc.— debaten sobre temas de interés común, y compiten entre sí y con los voceros políticos y las autoridades por moldear un marco de interpretación y de sentido a través del cual la experiencia individual y colectiva es vivida y representada. Esta circulación de discursos y narrativas es parte constitutiva de la formación de identidades como sujetos, como portadores de derechos y como ciudadanos. En esta lógica, la movilización social por el reconocimiento y la afirmación de los derechos, y por un mayor pluralismo —hecho que transforma la configuración del binomio sociedad civil/esfera pública—, permite tomarle el pulso a los límites o exclusiones establecidos por una determinada forma de delimitar la comunidad política. En el caso colombiano, la insistencia en las negociaciones de paz y en una agenda de reformas políticas y sociales puede verse como un esfuerzo por redefinir esa comunidad —proceso durante el cual la sociedad civil se ha transformado significativamente.

El concepto de comunidad política al cual nos referimos tiene que ver con los miembros aceptados como contendores legítimos para tener acceso al poder estatal, y con la exclusión de otros competidores considerados indeseables por sus rivales. Esa exclusión generalmente tiene expresiones institucionales y prácticas políticas y simbólicas concretas que crean un *otro* no perteneciente a la comunidad. Ese *otro*, sin un reconocimiento y una legitimidad pública equivalentes, se convierte en un portador dudoso de derechos y, por lo tanto, en objeto de abusos por parte de las autoridades y los poderosos. En Colombia, la exclusión moldeada durante la Guerra Fría y el régimen del Frente Nacional (1958-1974), y su prolongación informal en las décadas siguientes, afectó a todos los que no se definieron como liberales o conservadores. Estos dos partidos constitu-

yeron la comunidad política aceptada, con el derecho a gobernar, y alrededor de la cual se construyó la imagen dominante de nación. Cualquier otro grupo sin una vinculación explícita con ese núcleo ha sido considerado como foráneo o extraño a la nacionalidad y, por tanto, sujeto discutible de garantías civiles y constitucionales.

En comparación con el resto de países latinoamericanos, son significativos los logros de la coalición bipartidista en términos de estabilidad política, modernización económica e incorporación social de los sectores medios. Sin embargo, la reacción que provocó esa delimitación práctica y discursiva en contra de las organizaciones sociales reivindicativas —como los sindicatos urbanos o rurales, los comités de pobladores o las agrupaciones políticas comunistas, socialistas o reformistas— contribuyó a crear una resistencia frente al Estado organizado alrededor de esa comunidad política bipartidista. Esto creó un *problema de estatidad*, que se expresa en que diferentes grupos políticos, con influencia social y aun regional, no se han reconocido como parte de esa organización del poder.[3]

En el presente estudio, dada tal disputa sobre el carácter del orden político, el análisis pone énfasis en la dimensión del Estado en tanto *relación social* —más que como una *cosa* o un ente material— (Joseph y Nugent, 1994: 3-23). Esta perspectiva no niega la realidad del Estado en tanto conjunto de organizaciones, agencias y jerarquías, sino que llama la atención sobre la dimensión relacional del ejercicio del poder estatal. La forma de ese ejercicio origina la cooperación o la resistencia de la población a la cual el Estado le demanda obediencia. Si ocurre lo primero, el efecto en las relaciones sociales es positivo, ya que hay condiciones favorables para el desarrollo del capital social. Si ocurre lo segundo, el conflicto y la desconfianza afectan las relaciones que los diferentes grupos sociales tienen entre sí y con las autoridades y, en un caso extremo, llevan a un problema de estatidad cuando sectores organizados rechazan la legitimidad de un orden político determinado. De igual manera, la incorporación política y social de importantes núcleos de la población al orden bipartidista mediante la práctica del clientelismo dio pie a lo que se ha llamado *la construcción del Estado desde abajo*; es decir, la canalización privada de recursos públicos ha forjado cierto tipo de *ciudadanías realmente existentes* con rasgos muy diferentes a los de la *virtud cívica* del modelo clásico (Gutiérrez, 1998: 31-54). En ambos casos, lo que

[3] En su origen, este problema de estatidad tiene rasgos similares a los enfrentados por varios de los países de Europa del este luego de la disolución del bloque soviético. El reordenamiento que siguió tendió a configurar Estados donde la diferencia étnica fue el criterio para definir quién está dentro o fuera de la comunidad política (Linz y Stepan, 1996: 3-37). Es obvio que la exclusión en el caso colombiano no tuvo raíces étnicas, aunque los mecanismos para crear ese *otro* sí presentaron similitudes.

hay que tener presente es esa dimensión relacional del ejercicio del poder, y las conductas que tal ejercicio ha propiciado entre la población.

Bipartidismo, legitimación y resistencia

El acuerdo del Frente Nacional pactó el monopolio del Partido Liberal y del Partido Conservador en el manejo del Estado y en la representación de la sociedad desde 1958 (Leal, 1991: 397-410). El pacto promovió la reconciliación entre los dos partidos y la superación de *La Violencia* (1948-1955) —periodo durante el cual hubo más de 200 000 muertos—; además, restauró el gobierno civil luego de un corto periodo cívico-militar (1953-1957). La alianza entre las dos facciones mayoritarias de cada partido sentó las bases para el establecimiento de canales paritarios de acceso a los recursos del Estado, pero en el inicio tuvo que resistir una enérgica oposición desde adentro —de los grupos minoritarios de cada agrupación—, y desde afuera —de los grupos de la izquierda revolucionaria alentados por la Revolución cubana.

Esa estabilidad política vulnerable hizo del orden y el control de la movilización social un objetivo prioritario para los líderes del Frente Nacional. Con el tiempo, las disidencias internas disminuyeron, mientras las diferentes alternativas radicales fracasaron repetidamente en sus intentos por competir con la alianza frentenacionalista. El costo de ese control bipartidista de la representación política y social —*voz vertical*— fue el establecimiento de un tutelaje permanente sobre las organizaciones de la sociedad civil, así como la ausencia de reconocimiento a la pluralidad que no encajaba dentro del canon de los dos partidos. Esa vigilancia, control y, a veces, coerción sobre la *voz horizontal*, enmarcadas dentro de la lucha contra el comunismo internacional, tuvo efectos en la vida pública: dificultad para consolidar tercerías que ampliaran el espectro político, una agenda de discusión pública limitada y parcializada y la exigencia de lealtad al orden bipartidista —cuyos críticos corrían el riesgo de no ser reconocidos como miembros de la comunidad nacional y, por tanto, podían ser vistos como portadores restringidos de derechos.

Paralelo al control para delimitar un *adentro* y un *afuera* de las redes bipartidistas, el clientelismo fue el instrumento que sirvió para incorporar dentro de esas redes, en términos individuales, a grupos de la población (Leal y Dávila, 1990: 7-101). A través de un sistema de obligaciones mutuas, pero asimétricas, y convirtiendo derechos en favores, el bipartidismo promovió el surgimiento de una vida pública sin identidades o conglomerados colectivos y una *democracia sin ciudadanos*, una donde

los mediadores y sus tratos coparon la vida política y garantizaron su reproducción electoral periódica. Esto se logró a costa de excluir de la arena política la voz de los sectores sociales marginados y de debilitar tanto la noción de derechos y deberes como la posibilidad de crear una idea de ciudadanía común, una que hiciera las veces de barrera en contra de las discriminaciones y violaciones de los derechos (Gutiérrez, 1998: 31-54).

En efecto, esa forma bifurcada de operación del Estado —exclusión de los no bipartidistas e inclusión individual a través del clientelismo— se manifestó en el tipo de identidades que contribuyó a moldear: de resistencia, por un lado, y legitimadoras, por el otro (Castells, 1996: 24-90). Las primeras surgieron de los grupos opuestos al bipartidismo y que se encontraban en posiciones o condiciones devaluadas o estigmatizadas por la lógica de esa coalición mayoritaria. Las segundas se desarrollaron en los espacios de integración material y simbólica que han servido para reproducir esas mayorías. La superposición del conflicto de la Guerra Fría sobre esa doble dinámica política hizo más profundas las divisiones, al mismo tiempo que limitó las opciones para superarlas.

Una mirada a las formas de relación entre el sistema político, el Estado y los pobladores urbanos y el sector campesino durante la década de 1960, ilustra mejor los puntos anteriores. Las Juntas de Acción Comunal (JAC) han sido las representantes por excelencia de la reproducción del sistema bipartidista. Éstas fueron creadas en 1959 bajo el auspicio de la coalición liberal-conservadora, recién instalada en el gobierno; representan hasta hoy la organización popular más extendida en el país —con cobertura rural y urbana—, y son la muestra más sobresaliente de la asociación bajo el patronazgo y el tutelaje gubernamental (Villar, 1998: 6-8; Villar, Álvarez y Castillo, 1998: 119-137). En 1974 existían aproximadamente 18 000 JAC, y en el censo de 1993 se contaron 42 582 asociaciones. Las JAC operan con fondos públicos —bien sea de agencias gubernamentales o de políticos individuales—, con el trabajo voluntario de los pobladores o campesinos y, en ocasiones, con fondos privados adicionales. Las JAC han desempeñado un papel significativo en la construcción de infraestructura social y física —escuelas, centros de salud y centros comunales, caminos, puentes y servicios de alcantarillado y acueducto—, actividad donde se han forjado esas identidades legitimadoras del bipartidismo a partir del intercambio de recursos públicos por apoyo electoral.

Sin embargo, la gobernabilidad no fue fácil durante la década de 1960. La agitación política y social fue intensa, y también la oposición al monopolio liberal-conservador (Silva, 1989a, 1989b: 211-262). El reformis-

mo de la Alianza para el Progreso fue un intento por contener la amenaza de la rebelión armada comunista, y también una forma de impedir el desarrollo de propuestas alternativas a la coalición gobernante. De todos modos, éstas emergieron ante la ausencia de reconocimiento político en condiciones de igualdad para los grupos que se encuentran a la izquierda del bipartidismo, o que se distinguen del centrismo de los sectores mayoritarios de los dos partidos. Además, los intentos por modernizar el aparato estatal e imponer un proyecto de centralización política chocaron con la oposición de poderosas élites regionales. Una muestra de ese desafío fue el fracaso del corto periodo de reforma agraria de finales de la década de 1960, lo mismo que la inmensa votación que obtuvo en 1970 la Alianza Nacional Popular (Anapo), opuesta a la continuación del pacto frentenacionalista (Romero, 1999: 175-195).

En efecto, como parte de ese proyecto reformista, el gobierno impulsó en 1968 la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) con el fin de canalizar el apoyo destinado a contrarrestar la creciente oposición de las élites regionales a las políticas redistributivas en el sector rural. Este reconocimiento desde la presidencia, de la justicia de las demandas campesinas y de los trabajadores del campo, movilizó de inmediato el apoyo de la población rural pobre. A pesar de su fracaso, el intento de reforma propiciado por el gobierno central tuvo un efecto profundo y duradero en la dinámica política de las regiones con conflicto agrario. El apoyo a las reivindicaciones campesinas de parte de ese aliado tan poderoso abrió un espacio de negociación y debate que permitió la participación de grupos e individuos provenientes del campo, lo mismo que de activistas sociales y políticos que hasta ese momento no habían tenido un reconocimiento público en relación con la legitimidad de sus aspiraciones y propuestas.

Aunque fue sólo por poco tiempo, esa *apertura* de la esfera pública local, dominada por las élites ganaderas y terratenientes, en favor de una con rasgos más pluralistas y de justicia social, permitió el florecimiento organizativo de las asociaciones de usuarios de servicios del Estado, de pobladores barriales y estudiantes y, en general, de la capacidad asociativa de los grupos subordinados. Éstos dieron pasos hacia una mayor autonomía frente al gobierno, dada la incapacidad de éste para cumplir con las propuestas de reforma. Esto fue significativo porque se crearon redes de comunicación y solidaridad que contribuyeron a consolidar y articular identidades y proyectos políticos alternativos o radicales —contrarios a los de los opositores a las reformas—. Además, esa dinámica organizativa y de movilización llevó a una ampliación de las demandas, ya no sólo por el acceso a la tierra, sino por otros servicios

como educación, salud y vivienda —garantizados en teoría por la Constitución Nacional (Romero, 1999: 184-195).

El cambio de gobierno en 1970 dio un vuelco a las prioridades de inversión estatal. Las ciudades y la construcción urbana pasaron a ser los líderes de la estrategia de desarrollo, y el programa de reforma agraria quedó en un segundo plano. Este cambio en la política gubernamental provocó una movilización campesina sin precedentes en la historia reciente del país. Se rompieron las solidaridades tradicionales del campo, y la represión de la protesta rural incrementó el conflicto y propició el surgimiento de identidades de resistencia frente a las autoridades locales y el Estado central (Romero, 1998: 59-78).

El sindicalismo había sido siempre un terreno de disputa partidista; durante la década de 1960 esa competencia reprodujo los alineamientos que trajo consigo el Frente Nacional y las divisiones de la Guerra Fría. Por un lado, la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), de tendencia liberal, y la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), conservadora, forjaron un frente común bajo el lema del sindicalismo libre y democrático, haciendo eco a la propaganda del sindicalismo panamericano promovido por Estados Unidos como táctica de contención de la influencia de las ideologías marxistas. En 1963 fueron expulsados de la CTC los sindicatos comunistas, y las dos centrales sindicales ligadas al bipartidismo se convirtieron en un grupo de interés más dentro del engranaje de poder liberal-conservador. Los presidentes de las dos centrales tuvieron asiento en el Congreso y, en 1966, por primera vez en la historia del país, un líder sindical, el presidente de la CTC, fue nombrado ministro de Trabajo por el presidente de turno (Romero, 1986: 117-156).

Mientras tanto, el sindicalismo de izquierda —entre ellos los comunistas— organizó en 1964 la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC), bajo el lema de "clase obrera de pie", aludiendo al sindicalismo asociado con el bipartidismo, al que consideraban *arrodillado*. La CSTC tardó 10 años en ser reconocida jurídicamente por el Estado. Otra tendencia no confederada del sindicalismo de izquierda empezaba a consolidarse bajo la consigna de "sindicalismo independiente, clasista y revolucionario" —para diferenciarse del bloque UTC-CTC considerado subordinado al bipartidismo patronal y reformista—. Tendencias socialcristianas, que impulsaban una tercera vía entre capitalismo y socialismo, fundaron la Confederación General del Trabajo (CGT) en 1971. A pesar de la oposición empresarial y del poco apoyo de los dos partidos tradicionales, la afiliación sindical creció considerablemente en este periodo. Pasó de 5.5% de la población ocupada a 15.5% en 1965, y a 15.9%

en 1980, momento en el que se alcanzó la tasa de afiliación más alta en la historia sindical (Villar, 1998: 6-7).

A este crecimiento de la sindicalización le correspondió también una gran conflictividad: ocurrieron 696 huelgas y cinco intentos de paro nacional entre 1962 y 1973 (Londoño, 1994: 32-33). Si bien la actividad sindical fue limitada a una proporción pequeña de los trabajadores, el debate entre sus tendencias contribuyó a formar un espacio de interacción y de discusión con creciente autonomía de la mecánica de los dos partidos históricos, quienes pretendían mantener el vocerío social y político de la creciente diversidad de la sociedad colombiana. Además, fue claro el inicio de la formación de un público diferente al bipartidista y de una opinión pública en competencia con la creada en el ámbito oficial.

Otros sectores sociales participaron también de la dinámica a favor de la ampliación de las reducidas sociedad civil y esfera pública del decenio de 1960. Uno de ellos lo constituyeron las nuevas generaciones de sacerdotes, quienes, inspirados por el Concilio Vaticano II y las corrientes renovadoras de la Iglesia católica, se comprometieron a promover un cambio radical de las condiciones del país. El conflicto con las jerarquías eclesiásticas fue agudo, especialmente por el tipo de pastoral implantada por las Comunidades Eclesiales de Base y varias ONG promovidas por sacerdotes comprometidos con el cambio societal. Estas tendencias en la Iglesia católica coincidieron con la nueva problemática urbana surgida a partir de las migraciones desde el campo y las consiguientes demandas por vivienda y dotación de infraestructura física y social en los crecientes asentamientos urbanos. Con la década de 1970 llegaron nuevas preocupaciones surgidas en el ámbito urbano; la problemática social rural quedó en un limbo frente al cambio de énfasis en la política gubernamental.

Este periodo también se caracterizó por el clientelismo de *primera generación*, etapa en la cual el liderazgo bipartidista todavía gozaba de respetabilidad, registro público que se asociaba con la educación, la pertenencia a familias prestantes y la honorabilidad (Gutiérrez, 1998: 110-111), además de la bendición de las jerarquías de la Iglesia católica, que aún contaban con gran influencia en la vida social. La coincidencia entre política y respetabilidad era uno de los pilares de la identidad bipartidista. Esa dirigencia se reconocía por unos modales, unas formas y saberes asociados con la *gente bien* —en particular de la capital, Bogotá—, y a la cual miles de intermediarios y simpatizantes buscaron imitar, en franco menosprecio por formas y expresiones de origen regional y más popular. La observancia de la ley era una de las prédicas permanentes de esa dirigencia, en oposición a la movilización y las vías de hecho de las

organizaciones de izquierda —asociadas con el tumulto, el desorden y la transgresión—. Finalizada la etapa del Frente Nacional, esos intermediarios de las redes clientelistas empezaron a dejar su propia impronta en las mismas instituciones que estaban contribuyendo a crear. Las demandas por una mayor participación y por mayores posibilidades de ascenso social significaron una crítica implícita a la jerárquica organización bipartidista.

Fin del Frente Nacional, autonomía militar y derechos humanos

Puede parecer extraño incluir a la organización militar en una discusión sobre la sociedad civil; sin embargo, la crisis de derechos humanos que ha vivido el país desde la década de 1990 tiene mucho que ver con la manera como esa organización y los partidos tradicionales han enfrentado el descontento social y la misma rebelión armada. El crecimiento del número de organizaciones de derechos humanos, y su coordinación en términos de redes y federaciones en la década de 1990, ha demostrado una apreciable capacidad de reacción frente a ese comportamiento. Las prácticas de coerción del aparato militar están relacionadas estrechamente con las concepciones sobre quiénes son los grupos e individuos portadores de derechos y quiénes no. Esto también está ligado con la conformación de la comunidad política y, en última instancia, con la definición de quiénes forman parte de la idea de nación. El efecto de esas prácticas sobre las posibilidades asociativas de los grupos subalternos o independientes del bipartidismo ha sido apreciable, lo mismo que sobre la pluralidad y amplitud de las esferas públicas regional, local y nacional. El desarrollo y persistencia de las llamadas identidades de resistencia en diversas regiones del país se explica, en parte, por la forma autoritaria de relación del aparato de coerción del Estado con los grupos de la sociedad considerados como peligrosos, radicales, subversivos, antisociales o bandidos y, por tanto, carentes de derechos. Ésta fue la tendencia de la respuesta estatal frente al gran descontento social del decenio de 1970.

En efecto, las movilizaciones campesinas que se produjeron entre 1970 y 1973 fueron reprimidas sistemáticamente, sin ofrecer una alternativa creíble para las expectativas creadas por el gobierno anterior. Un hecho interesante del conflicto campesino fue el paulatino resurgimiento de la identidad indígena, lo cual ocurrió en medio de la recuperación de tierras de los resguardos —especialmente en el departamento del Cauca,

en el suroeste del país—. Esa movilización fue liderada por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), organización perseguida implacablemente por los terratenientes y las autoridades de esa región del país. Por otro lado, la reforma de la educación de inicios de la década de 1970, la cual tendía hacia una universidad pública confesional y a la disminución del presupuesto estatal para este sector, generó una respuesta sin precedentes de los estudiantes, profesores y trabajadores que fue reprimida enérgicamente en todo el país. Igualmente, la estrategia de *convertir a Colombia en el Japón de Sudamérica*, instaurada por el primer gobierno posterior al Frente Nacional (1974-1978), significó el inicio del establecimiento de medidas destinadas a flexibilizar el mercado laboral y a reducir los costos laborales y el déficit fiscal —con la consiguiente reducción de los subsidios a los alimentos y al transporte—. El descontento laboral y popular frente a estas medidas fue sometido con un gran despliegue de violencia estatal.

Algo similar ocurrió con las protestas cívicas en contra de las alzas de las tarifas de los servicios públicos que sacudieron a las JAC de la influencia bipartidista y permitieron la participación de otros sectores en su dirección. Esa revitalización de las JAC las llevó a desempeñar un papel destacado en los paros y movilizaciones cívicas, así como a vincularse con otras organizaciones populares independientes de los dos partidos históricos (Londoño, 1994: 50-51). En adelante, ese espacio de exclusiva presencia liberal y conservadora tuvo que ser negociado también entre las tendencias de izquierda o, al menos, no bipartidistas. El Estatuto de Seguridad expedido en 1978 estableció como permanentes las medidas extraordinarias del Estado de sitio, el cual se convirtió en la regla de manejo del orden público. En este contexto, la organización militar pasó a ser un factor clave en el orden societal surgido del Frente Nacional y, por tanto, un actor político de primera línea. Su creciente importancia en el conjunto del sistema político corrió paralela a una mayor autonomía frente al sector civil del Estado (Pizarro, 1995: 159-180), en concreto, frente a las políticas de paz de la Presidencia.

A pesar de la coerción estatal y la creciente expansión de las diferentes organizaciones guerrilleras en la década de 1980, los grupos independientes del bipartidismo buscaron ampliar esa voz horizontal que no encajaba dentro de los límites moldeados durante la etapa del Frente Nacional. Entre 1975 y 1985 se registró la mayor tasa de crecimiento de las organizaciones no gubernamentales (ONG) surgidas como alternativas sociales y de desarrollo por fuera del sistema político vigente (Villar, Álvarez y Castillo, 1998a: 122-123). Se consolidaron diferentes organizaciones católicas cercanas a los planteamientos de cambio de la izquierda

marxista —como el CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular, de jesuitas) y Dimensión Educativa (salesianos)—. Igualmente, los abusos militares dieron origen a los primeros grupos de defensa de los derechos humanos, cada uno ligado a una tendencia de izquierda diferente: Comité para la Defensa de los Derechos Humanos (Partido Comunista), Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (maoístas y grupos afines), y Comité de Familiares de los Desaparecidos (Restrepo, 1994: 44-45). Centros de estudio, educación y divulgación, como Foro por Colombia y, luego, Viva la Ciudadanía, impulsaron debates sobre la problemática urbana de servicios públicos y vivienda, democracia y movimientos sociales.

La esfera pública también tuvo un dinamismo considerable. Publicaciones periódicas circularon en los medios universitarios, intelectuales y profesionales, así como entre grupos populares urbanos —aunque en menor medida—. La revista *Alternativa* (1974-1981) fue la más conocida y la de mayor circulación, pero también diarios como *Voz Proletaria*, del Partido Comunista, *El Manifiesto*, de la Unión Revolucionaria Socialista, y otras publicaciones menores, entraron en la competencia por formar a la opinión pública y definir los marcos alternativos de interpretación de la realidad. De igual forma, una generación joven de intelectuales y profesores universitarios de izquierda se dieron a la tarea de introducir en el análisis de la historia nacional herramientas de investigación más profesionales, permitiendo observar procesos de cambio más estructurales, en lugar de las tradicionales historias de personajes y enumeración de hechos. Parte de esa producción fue difundida por las colecciones de la Nueva Historia de Colombia del Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura), durante la segunda parte del decenio de 1970; tales colecciones tuvieron, y aún tienen, un efecto significativo en la enseñanza de la historia y las ciencias sociales en el país. Desde entonces esta diversificación del proceso comunicativo ha venido ampliándose.

Se puede decir que amplios grupos y sectores de la sociedad colombiana tuvieron un considerable incremento en su *capacidad social de reflexión*,[4] pero con un impacto limitado en las formas de mediación política y en el mismo Estado, espacios donde continuaron ignorándose esas realidades sociales y políticas. Es decir, esas nuevas capacidades y voces horizontales no tuvieron resonancia en la relación vertical entre autoridades y ciudadanos. Los grupos más radicales y militantes sufrie-

[4] Ésta tiene que ver con el mayor conocimiento, educación e información disponibles para los diferentes sectores sociales, lo cual da mayor autonomía de acción a los grupos e individuos. Esa mayor capacidad de decisión es un elemento que acompaña a la universalización, es decir, a la transformación y ampliación de los contextos locales e individuales de la experiencia social (Giddens, 1994: 11-30).

ron el rigor de la represión estatal, fortaleciendo aún más esas identidades opuestas al orden legal, el cual se asoció con uno autoritario. Esa brecha puso los temas de la democracia y de la democratización del sistema político en la primera fila de la agenda pública. En buena parte, este sentimiento se reflejó en los llamados a las negociaciones de paz a cambio de reformas hechos por los grupos guerrilleros a finales de la década de 1970, especialmente por el Movimiento 19 de Abril (M-19), el cual se definía a sí mismo como *demócratas en armas*. El inicio de las negociaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla, en 1982, marcó otro momento en la transformación de la sociedad civil y la arena pública.

En medio de esa movilización por la reforma o el cambio del régimen político y la ampliación de la democracia, el bipartidismo tuvo también cambios significativos. El Liberal, el partido mayoritario, inició un proceso de fragmentación que hizo visibles dos tendencias: una ligada a las clientelas tradicionales y de raigambre más popular, y otra conformada por sectores medios y altos, con mayor nivel de educación y ningún lazo con la maquinaria partidaria (Gutiérrez, 1998: 109-120). Las acusaciones mutuas calificaban de *corruptos* a los primeros, y de *elitistas* a los segundos, división que reflejaba una mayor diferenciación social y, por lo tanto, formas de sociabilidad divergentes. Mientras que para unos las redes y prácticas clientelistas seguían siendo la principal forma de socialización política, para los otros el mercado y el consumo se impusieron como la principal forma de integración social, y los medios de comunicación uno de sus principales instrumentos. Esa división liberal llevó en 1982 a la elección presidencial del candidato conservador y volvió a manifestarse en la elección presidencial de 1998 con el mismo resultado.

Negociaciones de paz, acción colectiva y descentralización

La crisis de la deuda externa durante la década de 1980 fue bautizada en Latinoamérica como *la década perdida* en términos del desarrollo económico. El resultado de ese fenómeno no demandó en Colombia los ajustes estructurales que sufrieron la mayoría de los países de la región. Sin embargo, en términos del desarrollo político y gobernabilidad democrática, a juzgar por la situación a fines del decenio de 1980, los resultados de casi 10 años de negociaciones de paz habían sido ambiguos, si no calamitosos. *Al filo del caos*, fue el título de un libro publicado por prestigiosos académicos a inicios del decenio de 1990 (Leal y Zamosc, 1990). Con excepción de la convocatoria a una Asamblea Constituyente

en 1991, había poco para sentirse optimistas. Como lo expresó un ensayista luego de la promulgación de la nueva Constitución, a ésta le faltaba sujeto: una voluntad colectiva para ponerla en práctica (Castellanos, 1992: 11-28).

En efecto, las garantías para la oposición política —uno de los supuestos resultados del proceso de paz— habían sido borradas en la práctica por el aniquilamiento, y hasta silenciamiento, de varios de los grupos opositores más importantes, y con esto las posibilidades para movimientos políticos más amplios y de mayor envergadura. El desacuerdo con las negociaciones de paz por parte del estamento militar, de una parte considerable de las élites empresariales, de los propietarios rurales, de la mayoría de los jerarcas de la Iglesia católica, la ambigüedad de los dos partidos tradicionales, y un contexto internacional de Guerra Fría poco favorable, no permitieron un avance en la reconciliación, aunque sí crearon mayor desconfianza y distancia entre los sectores enfrentados y polarizaron aún más las identidades. La consolidación del narcotráfico y la compra de tierras rurales y urbanas en las regiones con conflicto armado fueron factores decisivos para esa polarización. Las coincidencias entre los narcotraficantes y la organización militar sobre la necesidad de una *limpieza política* con el fin de pacificar, en lugar de una política para reconciliar, fueron determinantes. De igual manera, el sistema de ingresos de la guerrilla —secuestros y contribuciones bajo amenaza— sentó las bases para el descontento y polarización de los propietarios —especialmente rurales—, y para la posterior consolidación de los grupos de autodefensa y paramilitares.

Entre tanto, las redes bipartidistas, con la pérdida de importancia de los dirigentes que forjaron el Frente Nacional y el surgimiento de figuras regionales con el apoyo de grandes clientelas, aceleraron su fragmentación. El surgimiento de los *barones electorales* vino acompañado de una corrupción galopante, la cual llevó al extrañamiento entre respetabilidad y política, rasgo importante de la identidad bipartidista de la primera época del Frente Nacional. Se abrió así una nueva etapa en el clientelismo de los dos partidos, en particular del Liberal. Los jefes y miembros de las redes locales, sin el modelo de respetabilidad anterior, imitaron a las nuevas figuras, pero con un componente adicional: obligados por las demandas de infraestructura y servicios públicos de la población, asimilaron los repertorios de movilización y protesta. En este terreno coincidieron con la actividad de la izquierda —a veces compitiendo y otras aunando esfuerzos—; para mediados de la década de 1980 esa confluencia fue explosiva en algunas regiones del país (González, 1984: 45-81), lo cual puso en grandes aprietos al Ejecutivo central. La

gobernabilidad local dejó de ser un trámite rutinario y se convirtió en un difícil malabar político y, a veces, militar.

A pesar de la polarización en la sociedad política sobre los temas de la paz, y no obstante la violencia desatada contra los grupos y actores sociales opuestos al bipartidismo, la década de 1980 se caracterizó por una formidable movilización popular y por una diversidad de respuestas a los cambios estructurales en la economía, en las actitudes de las élites oficiales y en la estructura estatal. Al mismo tiempo, nuevos temas —como el ecológico— ganaron audiencia en la agenda pública, y sus impulsores obtuvieron un mayor reconocimiento social. Si bien la violencia política redujo las posibilidades de asociación, comunicación y manifestación públicas, las organizaciones sociales aprovecharon las oportunidades de las negociaciones de paz para dejar oír su voz, aunque en muchas ocasiones la instrumentalización de los grupos guerrilleros las subordinó a los objetivos estratégicos de éstos. Con todo, las organizaciones sociales se movieron hacia un mayor pluralismo y una creciente autonomía frente a los dos partidos tradicionales, cuestionaron el ejercicio del poder armado de la guerrilla y ganaron en capacidad de decisión.

Esto fue claro en el ámbito sindical, donde la creación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), en 1986, marcó un hito en la historia del país al tratar de superar el sindicalismo partidista, promover el pluralismo político e ideológico, y formar un frente común para responder a la flexibilización del mercado laboral, a los cambios tecnológicos en la producción, y a una considerable caída en la tasa de afiliación: de 15.9% en 1980, pasó a 9.3% en 1984, y a 6.2% en 1992 (Londoño, 1994: 58). La confluencia en la CUT del sindicalismo conservador, de buena parte del liberal, del organizado alrededor del Partido Comunista, y del sindicalismo independiente afiliado a otras vertientes de izquierda, señaló un alentador grado de madurez en este sector social o, al menos, un mínimo sentido de supervivencia —inexistente en el pasado—. La CUT puso bajo una sola dirección a cerca de 65% de los sindicalizados del país.

Sin duda, las negociaciones entre el gobierno y la guerrilla abrieron espacios para la movilización y expresión de esas identidades de resistencia; entre 1982 y 1989 se realizaron 218 paros cívicos —163 municipios fueron escenario de esas acciones entre 1982-1986, y 298 entre 1986-1989—. Las peticiones iban desde la dotación de servicios públicos y apoyo a la producción campesina hasta la defensa de la vida y el respeto por los derechos humanos. Sin ocultar su entusiasmo, y también su exagerado optimismo, uno de los dirigentes del movimiento guerrillero 19 de Abril, M-19, sentenció que la "ecuación de la revolución co-

lombiana está en la suma del movimiento guerrillero y el movimiento cívico", haciendo un reconocimiento a la dimensión de la protesta popular.

Si bien la acción colectiva también formaba parte de la estrategia guerrillera de negociación con el gobierno, no hay que menospreciar la capacidad, autonomía y sentido de oportunidad de los grupos sociales movilizados. El incremento de la protesta fue acompañado por diversos intentos de centralización y coordinación regional y nacional.[5] Con el crecimiento de las organizaciones guerrilleras durante 1990 —las FARC y el M-19—, y la disputa por controlar las organizaciones sociales, revivió un viejo debate sobre si la guerrilla servía para vigilar el autoritarismo estatal, o si éste existía como resultado de la guerrilla (Santos, 1990: 291-299). Lo cierto es que el mayor pluralismo ganado en la década de 1990 dentro de las organizaciones sociales se vio atravesado por las polarizaciones del conflicto armado y por los intentos de subordinar a tales organizaciones bajo un proyecto político específico.

El movimiento indígena también tuvo cambios significativos en la década de 1980. En 1982 se realizó el primer Encuentro Nacional Indígena del cual surgió la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la cual obtuvo el reconocimiento del gobierno. Éste también aceptó a los cabildos como formas autónomas de organización política y a los resguardos como unidades territoriales, hechos que desenlazaron un acelerado proceso de afirmación étnica y política. En parte, ese proceso se expresó con el levantamiento en armas del Movimiento Quintín Lame durante el decenio de 1980; sus líderes aprovecharon las posibilidades de reinserción a la vida civil ofrecidas por las negociaciones de paz a finales de esa década. El caso de este movimiento es tal vez el único ejemplo de reincorporación exitosa de una guerrilla a la vida civil. En este periodo las presiones de los diferentes movimientos armados, y los desacuerdos con éstos, contribuyeron a reforzar la cohesión de los diferentes grupos indígenas en el suroeste del país y a consolidar no sólo su organización, sino también su independencia y autonomía frente a los dos partidos tradicionales y delante de los actores armados. Esto también ayudó a consolidar la unidad territorial de los resguardos frente a los terratenientes y los colonos —opositores históricos de los indígenas por el control de la tierra—. Esta afirmación cultural y étnica se reflejó en las garantías constitucionales de respeto a su autonomía polí-

[5] Por ejemplo, el Congreso Unitario de Vivienda (1985), el congreso comunal que acuerda la Comisión Nacional de Juntas de Acción Comunal ese mismo año, y el Segundo Congreso Nacional de Movimientos Cívicos y Organizaciones Populares efectuado en 1986, además de múltiples encuentros locales y regionales.

tica y territorial consagradas en la Constitución de 1991 (Orjuela, 1993: 134-161).

En una experiencia similar de afirmación de identidad, las comunidades afrocolombianas están en un proceso más reciente de afirmación cultural y racial, proceso en el cual ha influido el apoyo del clero católico de la zona del Pacífico —la zona más pobre del país y donde está ubicada la mayoría de esta población—. Hay que destacar la participación de los jóvenes y profesionales recién egresados en esa recuperación cultural y política (Londoño, 1994: 44-45). Uno de los grupos más dinámicos es el organizado alrededor del Proceso de Comunidades Negras (PCN). Dicho grupo inició un proyecto para elevar sus capacidades asociativas, a la vez que fomentó la autonomía frente a las redes bipartidistas tradicionales. Al igual que muchas otras iniciativas autónomas, el PCN ha tratado de usar los espacios institucionales para competir políticamente con las redes bipartidistas —sin mucho éxito—. Es notable que a pesar de ser un grupo que cuenta aproximadamente con seis millones de miembros, sus prerrogativas constitucionales y su reconocimiento social no se comparen, ni lejanamente, con las obtenidas por los grupos indígenas, los cuales no llegan al millón de habitantes. Con todo, la Ley 70 de 1993 avala el reconocimiento de los títulos de propiedad colectivos de las comunidades negras de la cuenca del Pacífico con el fin de asegurar sus derechos territoriales (Hoffmann, 1998: 3-24).

Desde la década de 1970, la evidencia del deterioro ambiental creó un espacio de convergencia para sectores muy diversos. El que haya sido un tema en la agenda de las organizaciones internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y que cuente con receptividad dentro de la estructura gubernamental, ha permitido una consolidación organizativa apreciable de estos grupos y redes. En 1981 se realizó el Primer Encuentro Nacional de Organizaciones Ecológicas; en él se manifestaron tres corrientes: la conservacionista, la tecnocrática —guiada por la propuesta de tecnología apropiada de la ONU—, y una tercera que busca una participación más consciente de la sociedad, ya que considera que la problemática ecológica está mediada por la complejidad social (Restrepo, 1994: 48-49). Luego de este primer encuentro nacional se desencadenaron congresos e intercambios que dieron lugar a la conformación de una importante red de activistas y organizaciones *verdes,* misma que se caracteriza por un sentimiento antibipartidista y por su recelo frente a las iniciativas empresariales o gubernamentales.

El tema de los derechos humanos fue uno de los que más dinamizó a la sociedad civil durante el decenio de 1980. La manera como las autori-

dades políticas y militares han asumido esta nueva problemática desde la década de 1970, cuando surgió como área de controversia pública, ha sido revelador de las concepciones oficiales acerca de quiénes son, en general, los sujetos portadores de derechos, y quiénes no, y por lo tanto de los límites que respeta el Estado frente a uno u otro cuando llega el momento de aplicar la ley o usar la coerción. El tema ha estado relacionado con el tratamiento estatal de la protesta social, la oposición y la rebeldía política —y con el hecho de si éstas se consideran amenazas a la seguridad estatal o traiciones a la nación—. Dependiendo de dónde construyan el límite los diferentes sectores sociales, las implicaciones para las relaciones entre las autoridades y la población son definitivas. Durante la década de 1980, uno de los temas de debate en este campo fue si los derechos humanos formaban parte de una agenda pública legítima o si eran tan sólo un instrumento de la subversión armada para desprestigiar a las fuerzas militares. A pesar de que el tema ha sido prioritario en la agenda internacional sobre democratización política desde el decenio de 1980, sigue siendo considerado sospechoso por la sociedad política oficial y goza de una franca hostilidad de parte del estamento militar.

A fines de 1980 existía aproximadamente un centenar de grupos y comités de derechos humanos en diferentes regiones y municipios del país. Además de la asistencia y solidaridad con las víctimas de las violaciones de derechos, se consolidó una red de información nacional e internacional sobre los abusos cometidos por las autoridades; tal red ha servido de base para las denuncias en escenarios internacionales, y ha ganado credibilidad paulatinamente en todos los niveles —incluidas las esferas civiles del gobierno—. Ante la gravedad de las violaciones, y ante las presiones internacionales, el gobierno inauguró la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos a finales de la década de 1980, reconociendo, de este modo, la prioridad del tema en la agenda pública.

El decenio de 1980 finalizó en medio de un proceso de paz en ruinas y de un cambio en la estructura del Estado; se realizaron las dos primeras elecciones de alcaldes por voto directo (1988 y 1990), que formaron parte de un proceso más amplio de descentralización política y administrativa. La posibilidad de que los frentes electorales de la izquierda que cuentan con la aprobación de la guerrilla —Unión Patriótica y Frente Popular— ganaran alcaldías puso al rojo la disputa por el poder político y burocrático local. Esa competencia era un hecho sin precedentes en la historia colombiana, ya que hasta ese año los gobernadores nombraban a los alcaldes, luego de que aquéllos fueran designados por el presidente. Pensar que antiguos guerrilleros, sus voceros o los tradicionales diri-

gentes de los frentes electorales de izquierda pasaran a ser potenciales líderes políticos con capacidad de competir por el poder local agudizó la intransigencia de muchos años de rencores y odios acumulados por la guerra irregular. El periodo 1987-1991 ha sido el más violento en la historia política reciente del país. En esos años, los grupos paramilitares financiados por los narcotraficantes y las élites rurales, y apoyados por fuerzas de seguridad, intensificaron una *limpieza política* en contra de los grupos izquierdistas y comenzaron una carrera como actores decisivos para las posibilidades de una negociación de la paz.

La dinámica de la esfera pública fue ambigua. El proceso de paz iniciado en 1982 permitió la *visibilidad* de los individuos, grupos y movimientos locales y regionales que habían estado en los márgenes de la vida legal y que tenían planteamientos, propuestas, y eran parte de la solución al conflicto armado. El llamado *diálogo nacional* y las mesas de trabajo regional entre grupos organizados de la sociedad, el gobierno y los representantes de la insurgencia, activaron la discusión pública sobre diferentes temas del país que usualmente no eran considerados en los debates en el Congreso y no tenían resonancia en los medios masivos de comunicación. A pesar de los asesinatos, hostigamientos y rumores sobre futuros atentados, las negociaciones dejaron oír la voz del *otro país* que no había tenido expresión pública. Académicos e investigadores sociales también tuvieron nuevas oportunidades para ampliar las visiones sobre el pasado y el presente nacional. Un ejemplo de ello fue la colección de historia de la Editorial Planeta, proyecto aún más ambicioso que el ya mencionado de Colcultura.

La apertura de la esfera comunicativa y pública en la década de 1980 —similar a la ocurrida durante la época de la reforma agraria—, y las posibilidades de comunicación, asociación y propaganda que permitieron, fue, sin embargo, mucho más riesgosa que la ocurrida durante los años de las movilizaciones campesinas. Las posibilidades de participación pública para los sectores radicales o reformistas fueron reducidas, a pesar de los nuevos espacios creados por la descentralización y las conversaciones de paz, debido a los asesinatos y atentados contra políticos y activistas radicales y de izquierda. Paradójicamente, la reforma, impulsada para promover la democracia y la autonomía local, polarizó aún más el conflicto armado; desde entonces ha expuesto a los civiles activos en política local a las amenazas de las guerrillas, los paramilitares o las fuerzas de seguridad.

Con todo, el gobierno saliente logró en 1990 la aprobación por referendo popular de una Asamblea Constituyente para 1991, a pesar de la enconada oposición del Congreso y de las élites políticas bipartidistas. Igual-

mente, ese gobierno saliente logró que el grupo guerrillero M-19 dejara las armas; si bien no se trataba del grupo más numeroso y mejor armado, sí era uno de los que había logrado mayor impacto en la vida pública nacional. Estos dos hechos despertaron nuevas esperanzas para las posibilidades de renovación política en medio del gran desconcierto causado por la violencia selectiva en contra de los candidatos y las figuras de la izquierda, o de aquéllos con posiciones en contra del narcotráfico. La década de 1990 llegó a su fin sin paz y en medio del miedo.

La Constitución de 1991 y el nuevo marco participativo

En la Constituyente de 1991 quedaron representadas las dos corrientes de la sociedad civil que habían tenido protagonismo público desde el inicio del Frente Nacional: la que ponía énfasis en la transformación del régimen político, por un lado, y la que planteaba el reformismo dentro de los marcos vigentes, por el otro. La primera ponía énfasis en lo cerrado del sistema político y, por tanto, en la necesidad de abrirlo; la segunda en la estabilidad institucional que éste había traído y, por tanto, en la necesidad de reformarlo, pero sin cambiarlo (Pizarro, 1999: 297-333). El contexto en que se hizo la reforma era el de *acercar el gobierno al ciudadano*, y los instrumentos para ello fueron los mecanismos de participación y descentralización política y administrativa.

La composición de la Constituyente quedó repartida en tres fuerzas más o menos equivalentes: el Partido Liberal, el Movimiento de Salvación Nacional —conservador— y la Alianza Democrática M-19 —agrupación de guerrilleros desmovilizados y otros grupos de izquierda—. Las decisiones se tomaron por consenso, pero el énfasis fue puesto en la incorporación de los grupos guerrilleros amnistiados y las minorías étnicas y religiosas, en pasar del bipartidismo al multipartidismo, y en la profundización de la descentralización (Pizarro, 1999: 297-333). Los tres objetivos se lograron, aunque con diferente éxito. Después de lograr una significativa votación en 1991, la representación de los guerrilleros amnistiados prácticamente desapareció en 1998. No se llegó al multipartidismo, sino a una atomización del bipartidismo. La descentralización creó un tremendo hueco fiscal que tiene en jaque a las finanzas estatales. En suma, se avanzó en la democratización, mas no en la gobernabilidad (Pizarro, 1999: 297-333).

Es cierto que se ampliaron las instancias de debate y consulta de políticas públicas —Consejos Territoriales, Juntas Administrativas Loca-

les, Consejos Municipales de Planeación, Juntas Municipales de Educación, Consejos Juveniles Municipales, Veedurías Ciudadanas, entre otros—. Igualmente, esos espacios han ofrecido posibilidades para el fortalecimiento de la sociedad civil, mismas que se han expresado en la creación y consolidación de un número significativo de organizaciones, redes, coordinaciones de acciones para la gestión de propuestas de interés público, y en el incremento de contrataciones entre organizaciones cívicas y entidades gubernamentales (Villar, Álvarez y Castillo, 1998: 120-137). Sin embargo, más que el papel decisivo de las organizaciones, se ha tendido a privilegiar el papel consultivo y deliberativo. Además, la Ley 134 de 1994 —sobre participación de la sociedad civil— ha sido vista como un bloqueo a la democracia participativa, prioridad de los constituyentes de 1991.

En Bogotá, las primeras evaluaciones de los mecanismos de participación no son muy optimistas. El número de participantes en las JAC ha disminuido, lo mismo que el número de horas por persona invertido en la vida comunal. El ciclo de vida de los mecanismos de participación establecidos en la Constitución de 1991 se asemeja *al rebote de una pelota*. El ejemplo más claro es el de las veedurías ciudadanas, que fueron acogidas con entusiasmo a comienzos de la década de 1990, y que hoy son prácticamente inexistentes (Gutiérrez, 1998: 31-54). Además, como el Estado perdió el monopolio de la coerción, y se han multiplicado los actores armados, las organizaciones sociales tienen que negociar permanentemente *con todos, sin pertenecer a ninguno*. El ambiente para la entrada de nuevas formas de voluntariado es *hostil, duro y riesgoso*, de ahí la escasa base social que tienen los nuevos mecanismos de participación. En concreto, el capital social de Bogotá ha disminuido, y la mayor oferta de participación por parte del Estado ha encontrado muy pocos adeptos (Gutiérrez, 1998: 31-54). Aunque la anterior situación no puede generalizarse a todo el país, sí es ilustrativa de las condiciones en las que hay que operar, en particular en las zonas con influencia de los actores armados.

La Constitución de 1991 trajo consigo un nuevo lenguaje a la arena pública. Los nuevos mecanismos de participación suponían un sujeto político ya formado —o en proceso—, que asumiera espontáneamente su participación en los nuevos espacios institucionales. En Bogotá, el candidato Antanas Mockus bautizó en 1994 su campaña a la alcaldía con el lema *Ciudadanos en Formación*. Sin embargo, la realidad demostró que ese ciudadano virtuoso, respetuoso de la ley, simplemente no existía: había que moldearlo. El tono pedagógico de la administración Mockus fue notorio, con llamados a comportarse civilizada y racional-

mente, resaltando la ciudadanía como virtud y deber, a costa de una entendida también como derechos (Gutiérrez, 1998: 50-54). Esta última se refería a las redes bipartidistas, quienes apropiándose del nuevo lenguaje estaban convirtiendo los favores en *titularidades*, lo mismo que a las bases izquierdistas, quienes, acostumbradas a demandar del Estado, no consideraban un cambio de actitud como parte de la solución. Con todo, el cambio de referentes propiciado por la discusión alrededor de la Constitución de 1991 facilitó un tránsito hacia posiciones de colaboración con el Estado, y de menos confrontación con éste.

Una mirada global al *asociacionismo* en Colombia da una idea de su dimensión. Un estudio nacional reciente acerca de las organizaciones de la sociedad civil señala la existencia de 182 724 organizaciones en un total de 1 073 municipios (Villar, Álvarez y Castillo, 1998: 126-127). Estas organizaciones incluyen empresas asociativas, cooperativas, asociaciones gremiales, ONG, entidades de beneficencia, redes, clubes y múltiples organizaciones con fines sociales, ambientales, culturales, étnicos y de género. Sin embargo, los autores advierten que esta alta densidad organizacional puede llevar a equívocos si no se realiza un análisis ponderado de la calidad del tejido social que se ha configurado. En primer lugar, el trabajo observa la diversidad organizacional según su naturaleza. El 81.6% son organizaciones mixtas, creadas por iniciativa del Estado y gestionadas por el sector privado. Éstas mantienen fuertes vínculos con las agencias estatales en su reglamentación, hecho que es coherente con la estructura clientelista y con el tutelaje —creado por el bipartidismo— ejercido sobre las organizaciones sociales. El 16.7% son gestadas y administradas autónomamente por la sociedad civil, y 1.7% corresponden a espacios de representación, deliberación y fiscalización de las organizaciones civiles en los espacios creados por la Constitución de 1991.

De un total de 145 177 organizaciones, 62% tiene un enfoque de tipo asistencial, tanto si son mixtas o privadas. Esto se explica por el peso que la beneficencia ha tenido en Colombia en el origen de la acción social, lo mismo que en las estructuras paternalistas asociadas con ésta. Una cuarta parte de las organizaciones tiene una tendencia *desarrollista*: se articulan funcionalmente con las estructuras políticas y los recursos provenientes del Estado, del sector empresarial, de algunas organizaciones de la sociedad civil o de la cooperación internacional. Finalmente, un pequeño número de organizaciones (12%), desde planteamientos más globales y estructurales y una perspectiva que busca fortalecer la esfera pública, no sólo como lugar de debate sino de decisión, muestran una tendencia al empoderamiento de los actores sociales, al utilizar los espacios institucionales y tener acceso a campos de decisión en los nive-

les local y regional. Se diría que existe un proceso de conformación de actores sociales en marcha, con diversos alcances en cuanto a las capacidades para mejorar sus condiciones de vida y viabilidad a instancias de poder, aunque los primeros resultados analizados para Bogotá indican que hay que ser cautelosos en las afirmaciones.

Conclusiones

En los últimos 30 años han surgido —o se han consolidado— diferentes grupos que desde la sociedad civil han sido protagónicos en las demandas sociales y políticas, lo mismo que en propiciar relaciones más autónomas ante el Estado. La descentralización, la Constitución de 1991 y las negociaciones de paz para ahondar aún más la reforma del régimen, han propiciado un clima favorable a esas actitudes, a pesar de la violencia política y la persistencia de la confrontación armada. Un hecho importante es que las dos corrientes de la sociedad civil mencionadas han tenido oportunidades para interactuar y buscar agendas comunes, aunque los resultados en términos de gobernabilidad no hayan sido los mejores.

No obstante la intensa movilización social y política de los últimos 30 años, hasta el momento no se han configurado relaciones que superen el clientelismo, o que propicien la creación de una comunidad política que supere el enfrentamiento armado. El último lustro del siglo pasado mostró una reactivación de la acción colectiva alrededor de la paz; en esa acción confluyeron sectores considerados antagónicos en otros ámbitos —como sindicalistas y empresarios, o los antiguos ex guerrilleros o izquierdistas y los dirigentes bipartidistas o empresariales—. A este grupo se han sumado diferentes organizaciones de la Iglesia católica y otros credos, las ONG de derechos humanos, de ambientalistas, de grupos de mujeres, entre otras, conformando así un clima de concertación sin precedentes en favor de la paz.

La administración del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) parece estar decidida a cambiar la inercia de 16 años de negociaciones fracasadas de paz; para ello cuenta con un contexto internacional que pone énfasis en la democratización y el respeto por los derechos humanos, todo lo cual ha tenido consecuencias internas considerables que contrastan con el contexto de la Guerra Fría de la década de 1980. Una posición favorable de las fuerzas armadas respecto del proceso de paz y la negociación política con la insurgencia es clave para el éxito. Una posición similar por parte de la guerrilla también es definitiva. Un deslinde cla-

ro de las fuerzas armadas con los grupos paramilitares y de autodefensa, y un respeto por los derechos humanos y las organizaciones que los promueven, le darían un impulso decisivo a un acuerdo de paz. Ayudaría también el cese de secuestros por parte de la guerrilla. Además, el nuevo contexto internacional ha mostrado que las posibilidades de pacificación interna pueden ligarse con el control del narcotráfico, al incorporar a la insurgencia izquierdista como nuevos poderes regionales de un Estado remodelado, a cambio de un control del narcotráfico en las zonas de su influencia.

Sin embargo, existe el peligro de *narcotizar* la agenda de paz y de poner en un segundo plano las reformas políticas y sociales, riesgo que se origina en la enorme presión de la política exterior de Estados Unidos sobre la dinámica interna colombiana. El éxito o fracaso del proceso de paz depende en buena parte de cómo, cuándo y dónde juegue sus cartas Estados Unidos, las cuales a veces no parecen estar comprometidas con una solución política, sino militar; es decir, la profundización de la gobernabilidad democrática no parece ser prioritaria.

Finalmente, ante la complejidad e inminencia de coyunturas definitorias de la situación política y social en Colombia, es clara la intención de las principales fuerzas de la sociedad civil de convertir esta lucha por la paz en el nuevo eje a través del cual se logre un acuerdo político que permita un rediseño del Estado. A pesar de las discrepancias, las diferencias sociales y las ambigüedades de la guerrilla en el proceso de negociación, el grado de convergencia logrado para una solución política no había sido tan importante en el pasado. Con todo, persiste en el ambiente una preocupación sobre el rumbo final de las acciones y los efectos de las decisiones de Estados Unidos en el proceso de paz. La interrogante es si la evolución de las negociaciones contribuirá a una recomposición de los espacios asociativos que acabe —o, por lo menos, siga disminuyendo— con el tutelaje bipartidista y de las organizaciones armadas, que permita y reconozca la pluralidad de la sociedad, y propicie relaciones menos conflictivas entre el Estado y las organizaciones sociales. Esto también debería incluir una satisfacción mínima de las demandas por justicia social. Lo contrario corre el riesgo de recomponer un pacto de élites para recuperar el amenazado control social y político.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, Sonia, Evelina Dagnino y Arturo Escobar, "Introduction: The Cultural and the Political in Latin American Social Movements", en Sonia Álvarez,

Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.), *Culture of Politics/Politics of Cultures. Re-visioning Latin American Social Movements,* Boulder, Westview Press, 1998.

Bejarano, Ana María, "Democracia y sociedad civil: una introducción teórica", *Análisis Político,* núm. 15, 1992.

———, "Para repensar las relaciones Estado, sociedad civil, y régimen político. Una mirada conceptual", *Controversia,* núm. 167, 1995.

Bonamusa, Margarita, "¿Qué es la sociedad civil?: una mirada a Colombia", en *Sociedad civil, control social y democracia participativa,* Bogotá, Fescol, 1997.

Castellanos, Camilo, "A la nueva república le falta el sujeto", en *Colombia: análisis al futuro,* Bogotá, CINEP, 1992.

Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad,* vol. 2, Madrid, Alianza, 1996.

Cavarozzi, Marcelo, "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", *Journal of Latin American Studies,* vol. 24, núm. 3, 1992.

Dagnino, Evelina, "Culture, Citizenship, and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left", en Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.), *Culture of Politics, and Politics of Culture: Revisioning Latin American Social Movements,* Boulder, Westview Press, 1998.

Giddens, Anthony, *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales,* Madrid, Cátedra, 1994.

González, Camilo, "Movimientos cívicos 1982-1984. Poder local y reorganización de la acción popular", *Controversia,* núm. 121, 1984.

Gutiérrez, Francisco, *La ciudad representada. Política y conflicto en Bogotá,* Bogotá, Iepri-Tercer Mundo, 1998.

Hoffmann, Odile, "Políticas agrarias, reformas del Estado y adscripciones identitarias: Colombia y México", *Análisis Político,* núm. 34, 1998.

Joseph, Gilbert y Daniel Nugent, "Popular Culture and State Formation in Revolutionary Mexico", en Gilbert Joseph y Daniel Nugent (eds.), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico,* Durham, Duke University Press, 1994.

Keane, John, *Civil Society. Old Images, New Visions,* Cambridge, Polity Press, 1998.

Leal, Francisco, "El Estado colombiano: crisis de modernización o modernización incompleta?", en Jorge Orlando Melo (coord.), *Colombia hoy. Perspectivas hacia el siglo XXI,* Bogotá, Siglo XXI, 1991.

——— y Andrés Dávila, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional,* Bogotá, Iepri-Tercer Mundo, 1990.

Linz, Juan y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transmition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe,* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

Londoño, Rocío, *Una visión de las organizaciones populares en Colombia,* Bogotá, Escuela de Liderazgo Democrático, 1994.

Mandani, Madmood, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism,* Princeton, Princeton University Press, 1996.

Montúfar, César, "Desarrollo social con sociedad civil. El espejismo de la participación en el nuevo discurso del desarrollo", *Controversia,* núm. 168, 1996.

O'Donnell, Guillermo, "On the Fruitful Convergences of Hirschman's Exit, Voice and Loyalty y Shifting Involvements: Reflections from the Recent Argentine Experience", en *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization,* Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999.

Orjuela, Luis Javier, "Aspectos políticos del nuevo ordenamiento territorial", en John Dugas (comp.), *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?,* Bogotá, Uniandes, 1993.

Pécaut, Daniel, "Estrategias de paz en un contexto de diversidad de actores y factores de violencia", en Francisco Leal (ed.), *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz,* Bogotá, Tercer Mundo-Universidad de los Andes, 1999.

Peñaranda, Ricardo y Javier Guerrero, "La reforma militar en un contexto de democratización política", en Francisco León (comp.), *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa,* Bogotá, TM-Iepri-Colciencias, 1995.

Pizarro, Eduardo, "Las terceras fuerzas en Colombia hoy: entre la fragmentación y la impotencia", en Ricardo Peñaranda y Javier Guerrero (eds.), *De las armas a la política,* Bogotá, Tercer Mundo-Iepri, 1999.

Restrepo, Luis Alberto, "Relación entre la sociedad civil y el Estado", *Análisis Político,* núm. 9, 1990.

———, *El potencial democrático de los movimientos sociales y de la sociedad civil en Colombia,* Bogotá, Escuela de Liderazgo Democrático, 1994.

Romero, Mauricio, "De la factoría a la microempresa: el desmonte del sindicalismo", en varios autores, *Movimientos sociales ante la crisis en Sudamérica,* Bogotá, CINEP, 1986.

———, "Élites regionales, identidades y paramilitares en el Sinú", en Ricardo Peñaranda y Javier Guerrero (eds.), *De las armas a la política,* Bogotá, Tercer Mundo-Iepri, 1999.

———, "Identidades políticas y conflicto armado en Colombia. El caso del departamento de Córdoba", en varios autores, *Conflictos regionales. Atlántico y Pacífico,* Bogotá, Iepri-Fescol, 1998.

Santana, Pedro, "Organizaciones no gubernamentales, democracia y derechos humanos", en *Síntesis 98. Anuario social, político y económico de Colombia,* Bogotá, Iepri-Fundación Social, 1998.

Santos, Boaventura, "Debate", en Germán Palacio (comp.), *La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana,* Bogotá, ILSA-CEREC, 1990.

Silva, Gabriel, "Carlos Lleras y Misael Pastrana: reforma del Estado y crisis del Frente Nacional", en *Historia política, 1946-1986,* tomo II, Nueva historia de Colombia, Bogotá, Planeta, 1989a.

———, "Lleras Camargo y Valencia: entre el reformismo y la represión", en *Historia política, 1946-1986,* tomo II, Nueva historia de Colombia, Bogotá, Planeta, 1989b.

Stepan, Alfred, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone,* Princeton, Princeton University Press, 1988.

Uribe, María Teresa, "Las representaciones colectivas sobre la sociedad civil en Colombia", en s. a. *Sociedad civil, control social y democracia participativa,* Bogotá, Fescol, 1997.

Villar, Rodrigo, *Defining the Nonprofit Sector: Colombia,* Baltimore, Johns Hopkins University, 1998.

———, María Eugenia Álvarez y Diana Constanza Castillo, "Organización y participación de la sociedad civil", en varios autores, *Municipios y regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil,* Bogotá, Fundación Social, 1998.

SOCIEDAD CIVIL, COOPERACIÓN Y MOVILIZACIÓN POR LA PAZ EN COLOMBIA

MAURICIO ROMERO

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1991 fue considerada como un "tratado de paz" por los sectores políticos que participaron en su elaboración, luego de una década de violencia política y enfrentamientos armados no vistos desde la época de la Violencia, 40 años atrás. Sin embargo, a pesar del pluralismo político logrado en la Asamblea Constituyente que discutió el nuevo texto, el fracaso de las negociaciones con los grupos guerrilleros que no participaron en la asamblea —las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)— y la ausencia de cambios significativos en los mecanismos de acceso a los espacios de representación pública y su funcionamiento, prolongaron una vez más la crisis política que venía desde finales de la década de 1970. Esos mecanismos continuaron atados al clientelismo y la corrupción, acompañados ahora por una gran fragmentación de las agrupaciones políticas y por una abrumadora influencia de los narcotraficantes en la actividad electoral (E8).[1]

Así, si bien la nueva Constitución avanzó en la democratización de la vida pública y en la apertura de canales de participación ciudadana, la crisis de gobernabilidad casi permanente que siguió a su promulgación puso en la agenda otra negociación entre el gobierno y la guerrilla (Zuluaga, 1999: 321-326). El objetivo era buscar una solución al enfrentamiento armado, con un elemento adicional: reducir el narcotráfico asociado con él. Esa negociación debía restituir los conflictos societales al terreno político, en remplazo de la vía militar, bajo reglas de juego nuevas y concertadas. Esto suponía que los antiguos insurgentes for-

[1] Para este trabajo se realizaron ocho entrevistas entre febrero y marzo del 2000. Aparecen referidas con una E seguida del número de la entrevista: *1)* Horacio Arango (Programa por la Paz); *2)* Ana Teresa Bernal (Redepaz); *3)* Camilo Castellanos (Instituto Legal de Servicios Alternativos); *4)* Javier Díaz (Consejo Gremial Nacional, Asociación Nacional de Exportadores); *5)* Angelino Garzón (Comisión de Conciliación Nacional); *6)* Camilo González (Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad); *7)* Yolima Quintero (Asociación de Familiares de Desaparecidos); *8)* Luis Sandoval (Redepaz). [N. del E.]

marían parte de ese nuevo orden, lo cual iría más allá de una simple reinserción social en el Estado al que antes habían combatido (Arnson, 1999: 1-28).

Esta ronda de negociaciones iniciada en 1992 ha enfrentado, sin embargo, unas condiciones radicalmente diferentes a las de la década anterior; este trabajo trata sobre las que facilitaron la cooperación y movilización en favor de la paz. Una mirada global permite apreciar el incremento de la movilización en contra de la prolongación del conflicto armado. En la década de 1970 la acción colectiva en busca de la paz representaba 1.6% del total de las luchas cívicas, pasó a 19% durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), aunque descendió a 15.8% durante la administración Gaviria (1990-1994). Esto fue un resultado indirecto de las expectativas despertadas por la nueva Constitución y la desmovilización de los actores armados durante los dos primeros años de este gobierno. Como efecto del escalamiento del conflicto armado desde finales de 1992, las movilizaciones en favor de la paz, por el respeto a los derechos humanos y por la falta de seguridad representaron 22% del total de la protesta cívica en las zonas urbanas, y 28% en el área rural en 1994 (Cinep, 1996: 17).[2]

Hay varias razones para el incremento de la acción colectiva por la paz. Una es la mayor "visibilidad" del conflicto armado colombiano entre los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales de derechos humanos, las promotoras de desarrollo sostenible y protección ambiental, así como de los gobiernos de la región y de la comunidad europea e internacional. Esa mayor atención llegó acompañada de un cambio en las agendas de las organizaciones de financiamiento y cooperación internacional, lo cual le ha dado un mayor protagonismo a los diversos grupos de la sociedad civil en los diferentes proyectos que financian. La actitud nueva está a tono con una estrategia de democratización distinta a la del estatismo social o al énfasis exclusivo en los mecanismos del mercado.[3] Esa "apertura" internacional favoreció y coincidió con una creciente movilización social por una resolución negociada del enfrentamiento armado, hecho que tampoco se presentaba en la década de 1980.[4]

[2] Sin embargo, hay que advertir que varios de los participantes en esas movilizaciones lo hicieron más por motivos estratégicos que con el propósito de impulsar innovaciones y aprendizaje en términos de prácticas y marcos normativos no violentos o de mayor justicia social.

[3] Véase el artículo de Rabotnikof, Riggirozzi y Tussie en este volumen. [N. del E.]

[4] En ese entonces, la visión dominante del conflicto en el país y en el exterior era la de una perspectiva de seguridad estatal, asociada con la Guerra Fría, contexto que entorpecía y estigmatizaba cualquier acción colectiva.

Así, la movilización por la paz en el decenio de 1990 ha marcado un hito, no sólo por la autonomía frente a los diferentes partidos políticos, incluidos los actores armados, sino también por la coincidencia entre sectores que tradicionalmente habían sido opositores en otros ámbitos o en anteriores negociaciones. ¿Cómo surgió esa cooperación y movilización fuera de los partidos tradicionales y los actores armados? ¿Cómo llegaron a acuerdos para la acción colectiva sectores tan diversos y en un ambiente de desconfianza política tan marcado?

Divisiones "naturales", bipartidismo y cooperación

La respuesta a esas preguntas es relevante porque el contexto no pronosticaba la cooperación. En efecto, la preponderancia de la sociedad política en la vida pública colombiana ha sido tal que algunos autores hablan de una "colonización" de la sociedad civil por las redes políticas liberal-conservadoras (Pécaut, 1999: 226). Ha existido una clara influencia de éstas en las diferentes asociaciones horizontales con capacidad de movilización, sin que se haya dado un efecto similar en el sentido contrario. Esas redes han respondido más a demandas individuales, moldeando lo que se ha denominado una "democracia sin ciudadanos", la cual no ha creado una idea de ciudadanía común que haga las veces de barrera en contra de las discriminaciones y en defensa de derechos mínimos o, para el caso, que se movilice en una acción conjunta en busca de la paz. Igualmente, la convergencia entre grupos afines al bipartidismo y sectores cercanos a la oposición a los dos partidos históricos también es significativa. El Frente Nacional (1958-1974) y su evolución posterior marcó casi una división "natural" entre el bipartidismo y sus críticos. Ese tutelaje de los espacios asociativos por las redes bipartidistas, en particular de las organizaciones con potencial de oposición como los sindicatos o las Juntas de Acción Comunal (JAC), fue uno de los dispositivos para delinear las inclusiones/exclusiones definidas por el régimen político organizado por los dos partidos.[5] Así, las oportunidades para la interacción en encuentros "suma-positiva" entre estas dos tendencias de la sociedad civil, es decir, donde ambos lados obtuvieran beneficios, fueron escasas hasta el inicio de la década de 1990. Uno de esos momentos fue la Constituyente de 1991.

Hasta la Asamblea Constituyente lo usual fueron las interacciones de "suma-cero". Esta forma de relación había empezado a cambiar en el

[5] Véase del autor el artículo "Paz, reformas y cambio en la sociedad civil colombiana" en este volumen. [N. del E.]

ámbito municipal y regional durante los paros cívicos de finales del decenio de 1970 y comienzos del de 1980, en protesta por las alzas en las tarifas de los servicios públicos, su cobertura limitada y calidad deficiente, responsabilidades que en ese entonces estaban a cargo del gobierno central. Los efectos de esa centralización administrativa generaron una reacción unificada en las regiones más afectadas, rompiéndose en lo local la barrera para la cooperación y las alianzas entre el bipartidismo y sus opositores. El proceso de paz iniciado por el presidente Belisario Betancur (1982-1986) contribuyó también a ir diluyendo esa barrera, sobre todo con los intelectuales. El mismo hecho se hizo evidente en la conformación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en 1986, donde confluyeron liberales, conservadores, comunistas y otros grupos pertenecientes a diversas vertientes de la izquierda. A partir de la Constituyente de 1991, esas relaciones "suma-positiva" pasaron a ser más frecuentes.

¿Cuáles fueron las razones para el incremento de esos intercambios que plantearon cooperación, aprendizaje e innovación? En este texto exploraremos cuatro factores: *1)* el cambio dentro de las diferentes iglesias, y en particular la católica, hacia una posición más favorable y activa en relación con una solución negociada del conflicto armado; *2)* la elección por voto directo de alcaldes (1987) y gobernadores (1992), lo cual posibilitó iniciativas de paz locales y regionales más autónomas; *3)* la decisión de redes de activistas de izquierda, ex guerrilleros, organizaciones de mujeres, de derechos humanos, de desaparecidos, periodistas y actores, organizaciones sindicales, ONG, entre otros, de buscar una salida negociada a la confrontación bélica, y *4)* la reacción de individuos y grupos sociales afectados por el secuestro y la extorsión, que optaron por pronunciarse y movilizarse públicamente en contra de esos hechos. Si bien cada uno de estos grupos tuvo razones específicas, el rechazo a la "guerra sucia" rural y urbana y al escalamiento de las acciones bélicas como medio para resolver un conflicto político fue un común denominador (E5).

La confluencia de estos cuatro factores facilitó los acercamientos, debates y la acción colectiva en la búsqueda de la paz, aunque la coyuntura que aceleró los hechos y abrió oportunidades fue la declaración de "guerra integral" en contra de los grupos alzados en armas en noviembre de 1992. En efecto, el gobierno liberal de César Gaviria (1990-1994) prometió someter la guerrilla a la ley en 18 meses (Pardo, 1996: 353-387). La prohibición presidencial de cualquier contacto, mediación o diálogo entre los diferentes grupos de la sociedad civil y los insurgentes, o la posibilidad de entablar diálogos regionales entre aquéllos y sectores interesados en la paz desencadenó primero desconcierto, y luego una

gran oposición. Hubo obispos que plantearon el "derecho a la paz de los colombianos" y llamaron a una "desobediencia civil" frente a la política presidencial (E3). En este contexto surgieron las posibilidades para esa dinámica de confluencia, aprendizaje e innovación.

Movimiento por la Vida y renovación discursiva

La Compañía de Jesús fue uno de los grupos pioneros dentro de la sociedad civil que se planteó como objetivo primordial crear condiciones para la consecución de la paz. Hasta mediados de 1985 éste era un propósito liderado por la sociedad política, al cual el presidente conservador Belisario Betancur le dio un impulso sustancial —a diferencia de las dos administraciones liberales que le antecedieron—. Los jesuitas apoyaron este proceso, aunque "el objetivo era disminuir la violencia, que estaba adquiriendo proporciones de animal grande, antes que la paz" (E1). Vendieron "La Lechuga" —reliquia colonial de oro macizo y cubierta con piedras preciosas— al Banco de la República en 1985, y el producto de la transacción sirvió para crear un fondo cuyos réditos han financiado el Programa por la Paz, fundado en 1987. Durante sus 10 primeros años, el programa financió cerca de 1 000 proyectos para fortalecer a la sociedad civil, en particular en las zonas de conflicto y áreas marginales (E1). Esta intervención incluyó proyectos productivos y actividades de educación y reflexión con grupos pobres o marginados, encaminados al fortalecimiento de la noción de sujetos colectivos y su reconocimiento como agentes portadores de derechos. Según su primer director, el jesuita Horacio Arango, las diferentes comunidades mostraron una gran capacidad para dar respuestas coyunturales, pero una gran dificultad para articular propuestas mayores. Al respecto, Arango indica que "hay un interés partidista muy hostil, desde la izquierda o desde el bipartidismo, hacia esa articulación". Ese excesivo faccionalismo de la vida pública, la competencia resultante por el control de los recursos estatales y los mecanismos de decisión, y la dificultad para la cooperación, tienen como anverso un asedio permanente desde el ámbito político a la autonomía de la vida asociativa.

Una de las iniciativas financiadas por el Programa por la Paz desde finales de la década de 1980 fue la del Movimiento por la Vida, antecesor de uno de los principales colectivos que conformaron Redepaz en el decenio de 1990, una de las mayores impulsoras de las diversas manifestaciones colectivas para poner un alto a la confrontación armada (E2). La cooperación entre estas redes de activistas, el Programa por la Paz y

el Cinep (Centro de Investigación y Educación Popular) —otra institución jesuita— es una experiencia de asociación notable. El Movimiento por la Vida se formó a consecuencia de los dramáticos acontecimientos que rodearon la toma del Palacio de Justicia por el movimiento guerrillero M-19 en noviembre de 1985, y la reacción del ejército para contrarrestar el acto. La muerte de aproximadamente 110 personas a 200 metros de la casa presidencial, incluida la mayoría de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el comando guerrillero y empleados de la institución, causó gran conmoción pública, en especial dentro de los grupos interesados en el "diálogo nacional" propuesto por la insurgencia armada al gobierno de Betancur.

Grupos de mujeres que apoyaban un diálogo entre gobierno y guerrilla —como Mujeres por la Democracia, Casa de la Mujer y Mujeres del M-19— organizaron un año después un concierto para recordar el hecho, al cual llamaron "concierto con flores para la vida y el amor" y donde se proclamó un manifiesto en defensa de la vida y contra la muerte. En el acto participaron artistas internacionales y se celebró frente al palacio en ruinas (E2).[6] Además de los grupos de mujeres, el Movimiento por la Vida también incluyó a periodistas, actores y artistas —autodenominados "locos por la vida"—, quienes se expresaron lúdicamente en varios lugares públicos de la capital, desafiando los estrictos controles de las autoridades y el miedo provocado por el ambiente político belicoso. También se organizaron "colectivos por la vida" en Pasto, Cali y Medellín, donde la participación de grupos de mujeres fue igualmente destacada. Un hecho sobresaliente en Bogotá fue la proliferación de *grafitti* en los muros y paredes del centro y algunas de las principales vías, aludiendo con humor y sarcasmo a la violencia y a los excesos de autoridad: "Do... Re... Mi... edo...", decía uno de esos *grafitti*.

La dinámica del movimiento viró hacia la educación para la convivencia dirigida a jóvenes y niños, experiencia que desembocó en la organización anual de una semana por la paz, la cual se ha realizado sin interrupción desde 1987 con el apoyo del Programa por la Paz. Durante la primera semana, en septiembre de 1987, se lanzó un "manifiesto de sueños infantiles" y se les pidió a los niños reflexionar sobre el país "que querían y que soñaban". A través de talleres de pintura y narrativa los niños expresaron sus expectativas a lo largo de la semana en los centros educativos. La figura pictórica que más se repitió fue la de "un soldado y un guerrillero dándose la mano" (E2). A la clausura asistieron aproximadamente 50 000 niños, provenientes en su gran mayoría de colegios

[6] Véase el artículo de María Emma Wills en este mismo volumen. [N. del E.]

oficiales y religiosos. La organización de la semana se hizo a partir de "redes de amigos y la gran colaboración de los padres de familia y los rectores de los colegios", aunque con una gran hostilidad de parte de las autoridades políticas de la capital, quienes no aprobaron la realización del acto y ordenaron a la policía el desalojo de la plaza, orden que finalmente no se cumplió (E2).

Para los jóvenes se organizó una "consulta ciudadana por la paz": tenían que responder la pregunta: "¿Usted cómo cree que se construye la paz?" Además de talleres de discusión en los colegios, otros grupos recorrieron los principales centros de la capital entrevistando y discutiendo sobre el tema con otros adolescentes. A pesar de los propósitos pedagógicos y a favor de la convivencia, la hostilidad de la administración conservadora del nuevo alcalde Andrés Pastrana era patente. Tres jóvenes fueron arrestados por "alterar el orden público", y fueron liberados más tarde tras las gestiones del entonces procurador, el liberal Horacio Serpa.

Si bien esas actividades no tuvieron mayor resonancia en los medios, sí consolidaron un "contrapúblico" (Fraser, 1997) o una red comunicativa y de prácticas en competencia con las de la esfera oficial o de los grupos radicalizados, a los cuales les disputaban la creación de un marco de interpretación y de sentido de la conflictiva realidad del momento. En efecto, uno de los aspectos más significativos de estas movilizaciones fue la innovación en el lenguaje y la intención de no polarizar y, más bien, crear mediaciones simbólicas entre las partes enfrentadas; un ejemplo fue la decisión explícita de no reproducir la división entre lo popular y lo no popular, pues ello aludía a los imaginarios "clasistas" que dieron origen al conflicto armado (E2). Se quería congregar a "todo el país, sin exclusiones", y el lenguaje reflejaba ese esfuerzo. Sin embargo, esa intención por "desarmar el lenguaje" no significaba la negación de los conflictos, sino un llamado a enfrentarlos y resolverlos pacíficamente (E2).

A pesar de ese objetivo, esta posición enfrentó severas críticas. Fue atacada desde la izquierda por conciliadora, derrotista y por borrar las exclusiones sociales y políticas; y fue mirada con indiferencia por el grupo dirigente liberal-conservador, aún confiado en derrotar militarmente a la guerrilla. Con todo, el experimento del Movimiento por la Vida fue un intento por crear un marco discursivo común para aquellos ajenos a la confrontación armada y convencidos de una salida negociada al conflicto. Igualmente, las iniciativas que desarrolló ese colectivo a finales de la década de 1980 prefiguraron varias de las acciones desarrolladas por Redepaz, UNICEF y Fundación País Libre, casi 10 años después. Esta tendencia de la sociedad civil resurgiría con fuerza luego de la

declaración de "guerra integral" a la guerrilla hecha por la administración Gaviria (1990-1994) a finales de 1992, pero esta vez con más simpatizantes, con el apoyo de diversos sectores sociales y con aliados más poderosos. Esto supuso superar recelos y desconfianzas, crear puentes entre grupos que hasta el momento tenían poco en común y, por lo tanto, innovar y aprender. Como todo camino nuevo, también incluyó riesgos y equivocaciones.

La década de 1990: paz y participación de la sociedad

Durante la década de 1990 el enfrentamiento armado tuvo un escalamiento sin precedentes, a pesar de las expectativas de paz y reconciliación originadas por la aprobación de una nueva Constitución en 1991. De igual forma, junto al incremento de las acciones armadas ocurrió una significativa confluencia de diferentes grupos, instituciones y organizaciones nacionales e internacionales para apoyar la búsqueda de una negociación del conflicto. Ante la política de guerra integral del presidente Gaviria se propuso una de "paz integral" desde la sociedad civil (E8). La dimensión de esa confluencia y movilización era un hecho nuevo frente a las negociaciones de la década pasada. Con excepción de las acciones colectivas regionales para buscar acuerdos sociales y reducir la violencia política —como las de los trabajadores del banano en Urabá—, en el decenio de 1980 diversos grupos civiles participaron en las negociaciones de paz siguiendo una invitación de los grupos guerrilleros —antes que por propia iniciativa—. Esta vez la búsqueda de la paz representaba una postura definida a favor de una solución política pactada, hecho sin antecedentes en las negociaciones anteriores (E6).

En efecto, a finales de 1992 se constituyó una red de iniciativas por la paz, compuesta por 12 organizaciones de diferente naturaleza.[7] El objetivo era articular las experiencias de gestión de paz que estaban surgiendo en todo el territorio, y darle fuerza y resonancia a sus demandas; "hacer un mar de muchos ríos", según el director del Programa por la Paz (E1). La dinámica de la red culminó en el primer encuentro de "iniciativas ciudadanas contra la guerra y por la paz", realizado en Bogotá a finales de 1993, y con la participación de más de 300 personas prove-

[7] Centros de educación popular como Ismac (Instituto Sindical María Cano); organizaciones de los jesuitas como Cinep, el Programa por la Paz y la Fundación Social; ONG de derechos humanos como el Centro Jurídico Colombiano y la Comisión Colombiana de Juristas; y experiencias regionales como la Mesa de Trabajo por la Vida de Medellín, Derrotemos la Guerra de Santander, y La Iniciativa por la Vida de Bogotá, entre otras.

nientes de 20 regiones del país. El encuentro dio origen a Redepaz, cuyo principal objetivo fue definido como "el de derrotar la guerra", según el obispo Leonardo Gómez Serna, destacado impulsor de la iniciativa.

El grupo inicial, en el que habían tenido una importante influencia ex guerrilleros del Movimiento 19 de Abril (M-19), fue luego reforzado por asociaciones de ex guerrilleros, ahora "reinsertados" a la vida civil, como los de la Corriente de Renovación Socialista, provenientes del ELN. La red debía propender a la propia representación de la sociedad civil, y enfatizar las actividades educativas y de carácter simbólico en contra de la guerra y por la paz (Villarraga, 1998: 72-82). Para los antiguos ex combatientes, la generalización de la violencia había llevado a una situación en la que "las armas perdieron su brillo", y se necesitaba un imaginario de cambio diferente al de la lucha armada (Cinep, 1996: 32).

Los debates suscitados por la definición de la agenda a seguir dentro de la red fueron reveladores. Su propósito era congregar antes que separar, aunque la exclusión de los grupos guerrilleros no fue bien acogida por sectores con alguna afinidad con éstos. Estas diferencias se ahondaron con la discusión sobre los derechos humanos y las violaciones hechas por agentes del Estado, y ante el énfasis puesto en las instituciones encargadas de velar por su defensa y de respetar la legislación internacional, todo lo cual no tomaba en cuenta las violaciones cometidas por las guerrillas. Un consenso dentro de la red coincidió en hacer visibles también estas violaciones. La tensión aumentó con la discusión sobre el paramilitarismo y su origen. Se consideró que éste no podía ser visto sólo como una "política de Estado", sino que también se alimentaba de los efectos surgidos de la extorsión y el secuestro cometidos por la guerrilla (E2).

Otro punto candente de discusión fue el del alcance de la convocatoria al país. En efecto, se propuso un cambio de actitud hacia los empresarios y militares, y se consideró que la paz era imposible sin el concurso de ellos, abriéndose canales de acercamiento e intercambio. En suma, se inició un proceso de innovación y aprendizaje al tratar de moldear una propuesta civilista, y al mismo tiempo intentar transgredir las barreras casi "naturales" entre las dos grandes tendencias de la sociedad civil creadas por el Frente Nacional y su evolución posterior. La búsqueda de una interacción suma-positiva entre sectores sociales que se consideraban ubicados en orillas políticas e ideológicas opuestas, y aun sin un claro reconocimiento mutuo como actores legítimos, fue un paso más hacia la redefinición de los antagonismos característicos de la herencia del Frente Nacional.

La decisión del presidente Gaviria (1990-1994) de llevar por la fuerza a la mesa de negociación a la guerrilla, o de derrotarla, contradecía el

artículo 22 de la nueva Constitución, el cual expresaba que la "paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento" (Comisión de Conciliación Nacional *et al.*, 1998: 53). Redepaz inició una ferviente campaña nacional para hacer efectivo ese derecho en 1994 y 1995, promoviendo consultas ciudadanas, encuentros y reuniones con el fin de impulsar la iniciativa popular legislativa y presionar por la reglamentación de ese artículo constitucional. Asimismo, en asociación con la Iglesia menonita, se trabajó con jóvenes en edad de reclutamiento para hacer efectiva la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio. Igualmente, Redepaz propuso la creación de consejos de paz regionales y locales, y la ampliación del marco jurídico con mecanismos de conciliación y mediación (Villarraga, 1998: 75-76). En el plano legal, la creación del Consejo Nacional de Paz por decreto presidencial en 1998 fue un logro tardío de esa campaña, aunque su inoperancia en la práctica describe las limitaciones de la sociedad civil colombiana para influir en el poder político, o mejor, en el autismo social de éste.

Gobernadores y alcaldes, ahora elegidos por voto directo, acogieron las diferentes iniciativas con variado entusiasmo, aunque la inclemencia de los efectos del conflicto armado sobre la población civil le abrió al tema de la paz un lugar central en las diferentes agendas regionales y locales. El Consenso de Apartadó, en la zona bananera del noroeste del país, durante la alcaldía de Gloria Cuartas (1995-1997), fue un esfuerzo fallido por construir la convivencia en medio de una intensa disputa armada. Otro caso significativo fue el de la Consulta por la Paz en el municipio de Aguachica, zona agroindustrial y ganadera del sur del departamento del Cesar, en el nororiente del país, y eje de un enconado enfrentamiento social por derechos sindicales y por apoyo a la economía campesina, y entre la guerrilla (principalmente el ELN) y las fuerzas bipartidistas. La consulta se realizó a mediados de 1995, con el ánimo de "derrotar a los violentos", utilizando una de las nuevas herramientas constitucionales sobre participación popular. La convocatoria contó con el apoyo de la Iglesia católica —cuyo párroco la apoyó desde el púlpito—, la cámara de comercio, el alcalde saliente y el candidato derrotado por el alcalde elegido, Fernando Rincón (1995-1997), ex guerrillero del M-19. Éste fue el principal impulsor de la consulta, y su candidatura triunfó gracias al apoyo de la fracción mayoritaria del liberalismo en el municipio (Romero [1997]).

El propósito era consolidar un "territorio de paz" a partir del plebiscito popular. Sin embargo, el desarrollo de la consulta puso sobre el tapete los riesgos de su realización. Los votos depositados no alcanzaron el mínimo legal para convertirse en "mandato", y el tono antiguerrillero de

algunos de los convocantes, lo mismo que la consolidación posterior de los paramilitares como fuerza dominante en el municipio, terminaron por polarizar aún más la situación. Los críticos de la consulta indicaron que el diseño del *tarjetón* era maniqueísta. La pregunta pidió marcar una de dos opciones: "Sí a la guerra" o "Sí a la paz", y aquéllos afirmaron que con esa formulación era obvio que nadie iba a votar por la guerra (Romero [1997]).

Además, con la posterior evolución política del municipio quedaron planteados los riesgos de un ejercicio ciudadano como el de Aguachica, donde parece que no fue suficiente hacer un llamado por la paz, si éste no iba acompañado de una demanda por la democracia y la justicia social. Igualmente, la experiencia indicó que el contexto nacional de estancamiento o consolidación de las negociaciones con la guerrilla influiría en el sentido y trayectoria final que tomara la iniciativa. Tal y como se desarrolló, en un ambiente de estancamiento de tales negociaciones, la consulta se deslizó hacia un terreno "gris" donde la confianza, la cooperación y las posibilidades de reconciliación no fueron las más beneficiadas. La guerrilla consideró que la consulta se había organizado en contra de ella, el alcalde que la promovió fue acusado —sin pruebas— de apoyar a los paramilitares, y la población siguió padeciendo los efectos de la violencia.

Con todo, para mediados de 1995 los esfuerzos de paz empezaron a tener unas dimensiones significativas nacionales, así no fueran unificados. La jerarquía de la Iglesia católica organizó la Comisión de Conciliación Nacional, con la intención de mediar y acercar a las partes enfrentadas y estructurar una política nacional permanente de paz (Comisión de Conciliación Nacional *et al.*, 1998: 51). Además de los obispos, en ella participaron políticos, líderes sindicales, ex militares, periodistas y empresarios. Si bien el cambio de actitud de los obispos no fue resultado de una reformulación del papel de la Iglesia en la vida nacional, sino de los efectos de la guerra en la población, el nombramiento del cardenal Alfonso López Trujillo, figura conservadora y dominante dentro de la jerarquía, a una posición dentro de la burocracia del Vaticano, permitió oír nuevas voces y propuestas de obispos más cercanos a posiciones progresistas (E1). Este hecho contrastó con la reticente disposición de los obispos hacia las negociaciones de paz durante la década de 1980. Por su lado, las confederaciones obreras y los sindicatos nacionales, las ONG de derechos humanos y los activistas de izquierda, organizaron el Comité de Búsqueda por la Paz para contribuir a ésta desde una "perspectiva popular" (Villarraga, 1998: 76). En unión con Redepaz, este comité realizó seminarios sobre "paz integral y sociedad civil" en las principales

capitales departamentales, con participación de trabajadores, indígenas, grupos de mujeres, de jóvenes y ambientalistas, y con la intención de "construir un gran movimiento social por la paz".

Asimismo, la Fundación Social impulsó dentro del sector privado la discusión de la conveniencia de una solución negociada al conflicto armado, lo cual tuvo como resultado inmediato la organización del grupo Empresarios por la Paz, compuesto por los principales gremios patronales.[8] El hecho representaba una posición radicalmente opuesta a la asumida por el empresariado en las negociaciones de la década anterior, cuando formaron una sola voz con la oposición militar al proceso de paz. La nueva actitud también se notó en el rechazo al impuesto de guerra propuesto por la administración Samper (1994-1998) y en la crítica a la ineficiencia del gasto militar (Cinep, 1996: 17).

Igualmente, la oficina del Alto Comisionado para la Paz, dependiente de la Presidencia, organizó con Ecopetrol —la empresa petrolera estatal— y la Unión Sindical Obrera (USO) un plan conjunto para discutir la política energética y su relación con un eventual proceso de paz, colaboración que llevó a la Asamblea por la Paz en 1996. De este hecho surgió la idea de convocar a la constitución de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, la cual se realizó en 1998 con cerca de 4 000 delegados de todo el país, donde confluyó una impresionante variedad de grupos, experiencias y propuestas locales y regionales para "construir la paz con democracia y justicia social". El acto tuvo un apoyo decidido de la Fundación Social, de otras entidades de la Iglesia católica y de organizaciones internacionales como la Cruz Roja y el PNUD, y fue instalado por Danielle Mitterrand, viuda del ex presidente francés.

El mandato ciudadano por la paz, la vida y la libertad

Para mediados de la década de 1990 era un hecho el activismo de diferentes grupos de la sociedad civil para abrir espacios y mecanismos de participación. Éstos buscaban presionar al gobierno y a los actores armados para que llegaran a una solución del conflicto, o al menos que respetaran a la población civil. Mientras tanto, crecía la vinculación a la guerra de menores de edad, aumentaba el número de secuestros y de desapariciones forzadas de civiles, se ampliaba la dimensión de la población desplazada, se incrementaban los lisiados por heridas de guerra, se multi-

[8] Entre otras: Asociación Nacional de Industriales, Asociación Nacional de Instituciones Financieras, Asociación Nacional de Exportadores, Sociedad de Agricultores de Colombia, Asociación Colombiana de Pequeños Industriales.

plicaba la eliminación de presuntos simpatizantes no armados de uno u otro bando, al igual que las bajas a consecuencia de los enfrentamientos directos. El nuevo marco constitucional sobre consultas ciudadanas ofrecía oportunidades para hacer oír la voz del "constituyente primario" de manera civilista. Se realizó un primer ensayo con el Mandato de los Niños y las Niñas por la Paz y sus Derechos en octubre de 1996, ya que este grupo es uno de los primeros afectados en las guerras, y uno de los menos atendidos. Con el apoyo de UNICEF y la Registraduría Nacional, Redepaz y otras ONG —como Semilleros de Medellín— organizaron una consulta sobre los derechos de los infantes en los colegios de 300 municipios; contaron con la participación de 2 700 000 niños y niñas. El derecho a la vida y el derecho a la paz, entre otros diez derechos, obtuvieron la mayoría de votos (E2).

Entre tanto, la reacción a otro drama provocado por la guerra tomaba su impulso propio. Para finales de 1996, la Fundación País Libre organizó cinco marchas contra el secuestro en cinco ciudades —Bogotá, Medellín, Cali, Villavicencia y Valledupar—, lográndose una movilización que rompió las expectativas de sus impulsores. En Bogotá se movilizaron cerca de 50 000 personas bajo la consigna "por el país que queremos, no al secuestro". El propósito inicial de la fundación era apoyar a las familias de los secuestrados, y a éstos una vez liberados. En la primera parte de la década de 1990, País Libre recolectó más de un millón de firmas para apoyar un proyecto de ley antisecuestro, y apoyó el pago de recompensas por el Estado para quienes dieran a las autoridades información que condujese a la liberación de secuestrados o a la captura de los implicados en estos hechos. La cabeza visible de la fundación es el periodista Francisco Santos, secuestrado durante ocho meses por el traficante de drogas Pablo Escobar a finales del decenio de 1980, y directivo del periódico *El Tiempo*, el diario de mayor circulación en el país. La fundación también recibe apoyo del sector privado en general, y de ganaderos y empresarios agrícolas en particular, los grupos sociales más afectados por el secuestro y la extorsión de la guerrilla y la delincuencia común (Fundación País Libre, archivo de prensa).

Los orígenes y objetivos de Redepaz y País Libre no permitían predecir su confluencia y cooperación, aunque cada uno, a su manera, representaba formas diferentes de experimentar el mismo fenómeno —una confrontación armada— y sus efectos en individuos y grupos concretos. La violencia del conflicto los igualó y los puso en el mismo terreno: demandar derechos y garantías comunes, es decir, para todos, hecho que contrastaba con la evidente desigualdad social de la que partían. La forma como llegaron a un acuerdo para la acción unificada supuso la inexisten-

cia de la protección estatal, la cual habría que redefinir y reconstruir una vez superado el enfrentamiento. En efecto, la invitación de País Libre a Redepaz para participar en las marchas de diciembre de 1996 fue aceptada, siempre y cuando a la protesta contra el secuestro se le agregara otra contra la desaparición forzada. País Libre aceptó y a su causa, "que era un dardo hacia la guerrilla, añadió la nueva contra la desaparición, que era un dardo hacia el Estado" (Guerrero, 1998: 124). Estaba plantado el terreno para una causa común.

El hecho tenía un significado más allá de la simple suma de esfuerzos. Como cada uno de los grupos representaba a las tendencias en las que históricamente había estado dividida la sociedad civil colombiana, la cooperación entre ellas abría posibilidades de recomponer esa separación "casi natural". Algo similar había ocurrido con la creación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en 1986, o durante la Asamblea Constituyente en 1991. Cada vez que esa división histórica se ponía en entredicho, aumentaban las posibilidades de crear un campo para el desarrollo de una ciudadanía más inclusiva, ampliar el número de los sujetos portadores de derechos, y que sectores que se desconocían mutuamente se reconocieran entre sí. Esto fue claro en el caso de las marchas contra el secuestro de diciembre de 1996. Allí se encontraron por primera vez en la calle los familiares de los desaparecidos, codo con codo, agitando pancartas con los familiares de los secuestrados (Guerrero, 1998: 124).

Este primer acercamiento entre sectores tan diversos dejó perplejos a muchos. Era nada menos que proyectar una imagen menos clasista de la sociedad para promover una centrada alrededor de una causa común, en este caso el derecho a la vida y a la libertad. Semanas después se llegó a un acuerdo entre UNICEF, Redepaz y País Libre para realizar una consulta que tuviera la fuerza de un mandato del "Constituyente primario". Había que aprovechar las elecciones locales y regionales de octubre de 1997, para lo cual se debería contar con el apoyo del gobierno, quien costearía la consulta. A la idea del Mandato por la Paz y la Vida se le agregó la palabra Libertad, y la propuesta del mandato ciudadano empezó a tomar forma. La dinámica surgida de la organización de la consulta permitió nuevas interacciones entre personas y sectores que rara vez tenían oportunidad de compartir una causa común, como los miembros del Consejo Gremial y los representantes de las centrales obreras, o miembros de organizaciones de derechos humanos con representantes de grupos económicos. "Debemos superar el esquema de estar siempre los mismos con las mismas", explicó la vocero de Redepaz (Guerrero, 1998: 126-129).

Las reacciones de los actores armados frente a la *troica* fueron variadas. Para el jefe máximo de las FARC, "los partidos y los tres poderes [...] ahora, en las proximidades de una campaña electoral, quieren tapar el sol con las manos, proponiendo el voto por la paz" (Guerrero, 1998: 126). El ELN fue más receptivo y reconoció el hecho como un acto de soberanía popular; los paramilitares mostraron interés en participar y apoyaron públicamente la consulta, y los militares vieron la oportunidad para llevar a cabo una "operación psicológica" (E2). Como reconociera un dirigente de la CUT, la convocatoria fue abierta y sirvió a agendas diferentes, y por eso tuvo "lecturas distintas" (*El Tiempo*, 26 de septiembre de 1997).

El proceso, que culminó con cerca de 10 millones de votos apoyando el mandato ciudadano, fue un ejercicio de pedagogía política sin antecedentes. Igual sucedió con la mezcla entre técnicas de comunicación masiva y la acción colectiva. Por ejemplo, el uso de Internet para informar y promover las movilizaciones de colombianos en el exterior fue una innovación importante (E8). En el exterior, el voto por el mandato fue casi tres veces mayor que el conseguido por los candidatos a la presidencia juntos, seis meses después. Con todo, no faltaron quienes acusaron a unos y otros de colaborar con la extrema izquierda o con la extrema derecha, según el caso (Pontón, 1998: 136).

Sin embargo, para el presidente de la CUT, Luis Eduardo Garzón, como mínimo, el mandato "vinculó a la gente a la discusión sobre la paz, y ese elemento es positivo" (*El Tiempo*, 26 de septiembre de 1997). Para el representante de los exportadores, las discusiones alrededor de la paz permitieron conocer otras facetas más propositivas de los líderes sociales, diferentes a las capacidades para organizar luchas reivindicativas, y esto fue importante (E4). Para la vocero de Redepaz, además de influir en la agenda de discusión pública, se logró la aplicación de la prohibición legal de la participación de menores de 18 años en la guerra, la legalización de la vinculación de civiles en actividades de inteligencia y vigilancia a través de las cooperativas de seguridad Convivir, y se propició un acercamiento entre miembros de la sociedad civil y el ELN. De aquí surgió el encuentro en Maguncia, Alemania, patrocinado por el episcopado católico alemán y donde se reunieron 40 representantes de organizaciones gremiales, sociales y de la Iglesia, y otras personalidades. Éstos acordaron realizar en el futuro una "convención nacional" entre la sociedad civil y el ELN en territorio colombiano, la cual se frustró con el cambio de gobierno en 1998.

En suma, la experiencia del mandato puso en evidencia la diversidad y número de iniciativas en busca de la paz, las cuales no sólo represen-

taban esfuerzos diferentes sino perspectivas, ritmos y aliados distintos en un eventual proceso de negociación. Mientras Redepaz ponía énfasis en una propuesta civilista, en defensa de la población civil no vinculada al conflicto armado, por la aplicación del derecho internacional humanitario, y buscaba un alto en la guerra y pedía la negociación inmediata entre el gobierno y la guerrilla, las propuestas provenientes de las organizaciones sociales tenían otras prioridades. En efecto, sin estar en desacuerdo con los objetivos anteriores, anteponían los de justicia y concertación social. Igualmente, País Libre tenía la denuncia del secuestro como su prioridad, aunque también estaba interesado en un cese de la guerra. En la práctica, estos matices y diferencias se reflejaban en los escenarios, las convocatorias y los aliados. Sin embargo, el grado de cooperación logrado entre sectores tan disímiles fue notable durante la convocatoria del mandato, dados los orígenes y propósitos tan diversos. Por un breve tiempo, algunas de esas divisiones históricas parecieron desvanecerse y atisbos de un posible "nuevo país" dejaron ver sus rasgos.

No al secuestro, la desaparición forzada y el registro en los medios

El presidente Andrés Pastrana (1998-2002) inició su mandato con la decisión de consolidar un proceso de negociación política con las FARC. Por el contrario, los avances logrados con el ELN por el gobierno anterior no fueron considerados, decisión a la cual este grupo respondió con represalias sobre la población civil.[9] El año 1999 no había comenzado como un año normal. A finales de enero, tres miembros del Instituto Popular de Capacitación (IPC) de Medellín fueron secuestrados por paramilitares acusados de "auxiliadores de la guerrilla", y su jefe, Carlos Castaño, lanzó amenazas contra las organizaciones que trabajan por la defensa de los derechos humanos. Víctor G. Ricardo, alto comisionado para la paz, defendió a esas organizaciones y manifestó que "los líderes de derechos humanos son constructores de paz" (*El Tiempo*, 2 de febrero de 1999). Aunque los secuestrados del IPC fueron liberados, tuvieron que abandonar el país, y fue asesinada la coordinadora de Redepaz en el departamento del Cesar a mediados de ese año. La senadora liberal Piedad Córdoba,

[9] Una secuencia de hechos resultaron especialmente traumáticos. El secuestro de un avión comercial con 46 pasajeros a bordo en abril de 1999, el secuestro de más de 100 feligreses que asistían a misa en una iglesia de la ciudad de Cali a finales de mayo del mismo año, y el secuestro de más de 10 miembros de un club privado de pesca y recreo en la ciudad de Barranquilla el mismo fin de semana.

enérgica vocera por el respeto a los derechos humanos, también fue secuestrada por los paramilitares, y aunque fue liberada a los pocos días, tuvo también que salir al exilio.

País Libre se movilizó para organizar marchas en contra del secuestro en todo el país, en asociación con los gremios empresariales. Redepaz, la Comisión Colombiana de Juristas, Asfades (Asociación de Familiares de Desaparecidos) y otras ONG también se unieron a la campaña, pidiendo la inclusión de la desaparición forzada. Estas últimas estaban empeñadas en la tipificación de ésta como delito, lo cual no se había podido lograr, no obstante las continuas solicitudes a los diferentes gobiernos desde la década pasada. La ausencia de estatus jurídico para este delito implicaba problemas legales para sus familiares, además de la imposibilidad de adelantar alguna acción penal en contra de sus ejecutores, generalmente agentes del Estado (E7).

Al igual que durante la organización del Mandato Ciudadano, la ampliación de la consigna inicial, esta vez en contra del secuestro, y la inclusión de la desaparición forzada, creó un terreno de cooperación y un frente colectivo para la defensa de un derecho común, esta vez el de la libertad personal. También se buscó sensibilizar a la sociedad acerca de la privación de la libertad e involucrarla pacíficamente en su defensa (E7). Miles de personas y familias de diferente condición social realizaron marchas masivas en contra del secuestro y la desaparición forzada en Bucaramanga, Cali y Barranquilla. Aunque no se guardó el "equilibrio" al momento de hacer las declaraciones ante la televisión, la radio y la prensa escrita, los medios pusieron énfasis en el secuestro olvidándose de la desaparición (E7).

A la par que se organizaban las marchas, sus impulsores iniciaron una campaña de cabildeo en el Congreso para la elaboración del proyecto de ley tipificando la desaparición forzada, y luego para presionar por su aprobación. Igualmente, se mantuvo informado al cuerpo diplomático, en particular a los embajadores de la Comunidad Europea, sobre el avance del proyecto. En esto, la oficina delegada para los derechos humanos de la Naciones Unidas en Colombia ofreció un apoyo definitivo.

Para el cierre de las marchas se planeó una gran movilización nacional en octubre. Para ese entonces los publicistas asociados a País Libre habían convertido la campaña ciudadana por la libertad, contra el secuestro y la desaparición forzada en un estruendoso "¡No Más!", el cual redujo el sentido de la acción en los medios al solo rechazo del secuestro y, en el contexto en el que se realizó, a convertir la marcha en una condena a la guerrilla —y no a sus acciones—, lo que debilitaba el proceso de paz. Unos cuatro millones de personas marcharon en todo el país para expre-

sar su rechazo al secuestro y a la violencia, hecho que fue convertido por los medios en una "cuenta de cobro" contra la guerrilla. En opinión de la vocera de Redepaz, "el ¡No Más! ya era otra cosa. La marcha no estaba pensada en contra de ninguno de los actores armados ni para polarizar aún más el ambiente" (E2).

Los resultados de la gran marcha de octubre dejaron un sabor amargo a Redepaz y sus asociados. Los más descontentos llegaron a sostener que los créditos del esfuerzo "se los había robado la oligarquía", representada por la familia Santos, propietaria del periódico *El Tiempo*, afirmación que no fue bien recibida en País Libre. Además, el Mandato Ciudadano había dejado de existir como un hecho que generó una convergencia amplia de diferentes grupos y pasó a convertirse en una ONG más, dirigida por un sector de esa convergencia. Igualmente, alrededor del "¡No Más!" se organizó otra ONG apoyada por empresarios y gremios económicos, para quienes el objetivo primordial era parar la guerra, y con esto el secuestro, pero quienes no tenían ningún propósito de transformación social, punto importante para Redepaz (E8). Si bien el nuevo milenio encontró distanciados a los principales actores de las movilizaciones por la paz, quedaron los puentes y las enseñanzas para futuras acciones.

El PDPMM: desarrollo y paz "en caliente"

Una de las iniciativas más innovadoras en la segunda parte de la década de 1990 fue el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), impulsado por el jesuita Francisco de Roux, el Cinep y la Pastoral Social de Barrancabermeja.[10] Además del fortalecimiento de la sociedad civil, esta iniciativa incluye un componente de desarrollo sostenible y cooperación con las instituciones estatales y organismos internacionales, combinación que hasta entonces había sido inexistente, si no impensable, en proyectos de intervención similares llevados a cabo por organizaciones no estatales. El programa es una confluencia subnacional de sectores de la sociedad civil, agencias del gobierno nacional, banca multilateral y organizaciones de cooperación internacional. Igualmente, es una experiencia piloto de democratización distinta al estatismo social, o a una solución de mercado sin otro tipo de mediación. Liderado por la comunidad de los jesuitas y la diócesis de Barrancabermeja, y con la estrecha participación de las comunidades locales agrupadas en una

[10] El PDPMM está ubicado en Barrancabermeja, eje de la industria petrolera estatal, de un sindicalismo militante, progresista e influyente, y centro de una de las regiones más afectada por la disputa armada.

"red de pobladores", el PDPMM ha generado un espacio público *per se*, con la posibilidad de establecer como prioridad las necesidades de los grupos y zonas más pobres del Magdalena medio en la agenda de desarrollo y paz. Los objetivos del PDPMM son cambiar lo que ellos denominan "dinámicas perversas" en el desarrollo regional y sentar las bases para la reconciliación política en el Magdalena medio (Romero, 1999: 64-71).

El PDPMM nació del interés mutuo de la empresa estatal de petróleo (Ecopetrol) y su sindicato, la Unión Sindical Obrera (USO), por llegar a un acuerdo sobre formas de seguridad para los oleoductos e instalaciones petroleras diferentes a la militarización. Los atentados de la guerrilla contra esa infraestructura estaban produciendo cuantiosas pérdidas económicas y daños ambientales considerables. Se acordó una inversión social en la región, hecho que sentó las bases del programa, el cual fue tomando una dinámica propia y cada vez de mayor envergadura y alcance.[11] Además, también se han incorporado profesionales y líderes de la región como funcionarios y asesores del PDPMM, y más importante aún, éste ha promovido la conformación de núcleos comunitarios en los 28 municipios en los que opera y, a partir de éstos, una red de pobladores del Magdalena medio. Esta red, aunque en proceso de consolidación, ha permitido la participación directa de grupos organizados en el ámbito local en la selección, diseño y planeación de los proyectos, hecho que se ha constituido en uno de sus mayores activos, junto con el del pluralismo político e ideológico. Al igual que con el Movimiento por la Vida, el PDPMM ha generado un espacio donde se oyen voces y propuestas alternativas, opuestas o coincidentes, según el caso, a las del gobierno, los partidos tradicionales o los actores armados.

Esa "voz propia" de los sectores marginados es lo que se conoce como un contrapúblico a la esfera oficial generada por el Estado y sus prácticas, sus proyectos y sus discursos, el cual no excluye las posibilidades de cooperación entre estos dos polos. Además, en el caso del Magdalena medio, ese espacio comunicativo y práctico creado por el PDPMM no sólo le disputa la creación de significados y de un marco de interpretación de los hechos a los diferentes niveles y organizaciones estatales, sino también a los grupos guerrilleros, por un lado, y a los paramilitares y autodefensas, por el otro. Se podría decir que cada acción y pronunciamiento del PDPMM pretende ser "una tacada a tres bandas": hay por los menos tres audiencias diferentes que observan cuidadosamente su actividad.

[11] En el PDPMM han confluido el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y diferentes niveles, programas y agencias del Estado. Además, por la Iglesia católica han participado la diócesis de Barrancabermeja y el Cinep.

En efecto, la diversidad de voces, perspectivas e intereses que se ventilan en la red de comunicación y cooperación que constituye el PDPMM, la posibilidad de poner como prioridad en la agenda de desarrollo y paz las necesidades de los grupos y zonas más pobres del Magdalena medio, y las reducidas posibilidades de corrupción en el manejo de los recursos, hechos difíciles de lograr en las instituciones estatales regionales manejadas por los dos partidos tradicionales, han convertido al PDPMM en una experiencia piloto para la superación de la pobreza y la construcción de la paz. Esta modalidad de asociación entre organismos de cooperación internacional, banca multilateral, agencias estatales y grupos de la sociedad civil, incluyendo a los sectores populares como sujetos portadores de derechos y no como clientelas, está a tono con las demandas internas de democratización y participación, y con las nuevas corrientes internacionales sobre desarrollo social. Éstas ya no centran toda la responsabilidad del desarrollo en el Estado, sino abogan por una interacción positiva entre Estado y sociedad civil, dos polos que antes se consideraban excluyentes, o al menos contradictorios (Montúfar, 1996: 11-23).

Al invocar la defensa de derechos universales como los derechos humanos, la convivencia y defensa de la vida, la satisfacción de necesidades básicas y otros puntos, el PDPMM ha vuelto a poner en la discusión regional la noción de "bien común o colectivo", sin confundirlo con el Estado, pero reconociendo la importancia de éste para su implantación y estabilización en un complejo de derechos sancionados por ley y respetados en la práctica. Esto también supone la lucha contra la corrupción en el manejo de los recursos públicos que realizan las administraciones locales, que en muchos casos están "privatizadas" por las diferentes redes políticas, incluyendo las de los actores armados. De ahí que el control de las municipalidades, sobre todo cuando recauda recursos derivados de las regalías de la explotación de petróleo o gas, se haya convertido en uno de los puntos candentes de la disputa armada.

Una de las mayores dificultades del PDPMM es la gran desconfianza frente al Estado central y sus aliados locales en el Magdalena medio. La explotación de recursos naturales, como el petróleo y el gas, no ha tenido los efectos regionales esperados y prometidos, y la riqueza del subsuelo de esta zona no ha ofrecido progreso a su población debido al modelo de economía extractiva utilizado y a la ausencia de encadenamientos productivos sólidos con la región (De Roux, 1996). En esta situación de desconfianza, no sólo frente al Estado sino dentro de la misma sociedad, el trabajo del PDPMM ha sido difícil debido a esa ausencia de "capital social", definido como la capacidad para asociarse, para crear redes de solidaridad, confianza y reciprocidad, no sólo dentro y entre los miembros

de los diferentes grupos sociales, sino entre los potenciales ciudadanos y las distintas organizaciones estatales.

Esa capacidad para asociarse está relacionada con el desarrollo económico, y tiene mucho que ver con la sinergia entre el Estado y los grupos de la sociedad, de la cual el PDPMM es un resultado relativamente exitoso. Sin embargo, el escepticismo originado por el conflicto armado ha sido una barrera para la cooperación, y las perspectivas de su recrudecimiento, al convertirse la región, y la misma ciudad de Barrancabermeja, en un territorio en disputa entre guerrilla y paramilitares, demandarán una dosis mayor de optimismo y esfuerzo por parte del PDPMM. Con todo, lo obtenido hasta el momento ha demostrado los beneficios de esas nuevas posibilidades de asociación.

La movilización por la paz en Colombia ha tenido muchas facetas y múltiples actores durante los últimos 15 años. Éstos han fluctuado entre seguir interactuando estratégicamente para obtener ventajas en el conflicto o cooperar para innovar y aprender, y de paso, redefinir las divisiones de la sociedad civil heredadas del Frente Nacional y su desarrollo posterior. La confluencia de los cuatro factores mencionados al comienzo del trabajo ha facilitado esa cooperación y aprendizaje, y en este trabajo se ha tratado de mostrar la complejidad y diversidad de la movilización por la paz en Colombia. Si bien existen factores que impiden la formación de condiciones sociales para el fortalecimiento de barreras institucionales y culturales en contra de la violación de derechos, por fortuna las distintas movilizaciones por la paz de la ultima década en Colombia han sido un avance en la cooperación de los sectores afectados por la violencia para impulsar el respeto y el lenguaje de los derechos. Aunque sin duda, todavía falta mucho por hacer.

BIBLIOGRAFÍA

Arnson, Cynthia (ed.), *Comparative Peace Processes in Latin America,* Washington, Woodrow Wilson Center Press, 1999.

Bejarano, Jesús Antonio, "El papel de la sociedad civil en el proceso de paz", en Leal, 1999, s. p.

Cinep, *Voces de paz. Propuestas de hombres y mujeres, Colombia 1994-1996,* Bogotá, Cinep, 1996.

Guerrero, Arturo, "Para cargar un costal de anzuelos", en Mandato Ciudadano por la Paz, *Eclipse de la guerra,* Bogotá, UNICEF, 1998.

Chevigny, Paul, *Edge of the Knife. Police Violence in the Americas,* Nueva York, The New Press, 1995.

Comisión de Conciliación Nacional, Cruz Roja y Cambio 16, *La paz sobre la mesa,* Bogotá, *s. d.*, 1998.

De Roux, Francisco, *Documento central de diagnóstico, conclusiones y recomendaciones,* Bogotá, PDPMM, 1996.

Fraser, Nancy, "Pensando de nuevo la esfera pública", en *Justicia interrupta,* Bogotá, Uniandes, 1997.

Leal, Francisco (ed.), *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz,* Bogotá, TM y Universidad de los Andes, 1999.

Montúfar, César, "Desarrollo social con sociedad civil. El espejismo de la participación en el nuevo discurso del desarrollo", *Controversia,* núm. 168, 1996.

Pardo, Rafael, *De primera mano. Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas,* Bogotá, Cerec-Norma, 1996.

Pécaut, Daniel, "Estrategias de paz en un contexto de diversidad de actores y factores de violencia", en Leal, 1999.

Pontón, Amparo, "Semillas de paz", en Mandato Ciudadano por la Paz, *Eclipse de la guerra,* Bogotá, UNICEF, 1998.

Ramírez, Augusto, "Diferencias entre procesos de paz centroamericanos y la situación colombiana", en *Lecciones de paz de Centroamérica para Colombia,* Bogotá, Plaza y Janés-Embajada de Estados Unidos en Colombia, 1999.

Romero, Mauricio, "El programa de desarrollo y paz del Magdalena medio, PDPMM: desarrollo y paz en caliente", *Controversia,* núm. 174, 1999.

_____, *El conflicto político en el Magdalena Medio,* inédito [1997].

Sandoval, Luis, *¡Proceso de paz! Audacias-timideces-proyecciones,* Bogotá, Ismac-Redepaz-Programa por la Paz, 1999.

_____, *Paz. Recrear la democracia desde la sociedad civil,* Bogotá, Ismac, 1998.

Villarraga, Álvaro, "El Constituyente primario, factor decisivo para la paz", en Mandato Ciudadano por la Paz, *Eclipse de la guerra,* Bogotá, UNICEF, 1998.

Zuluaga, Jaime, "La reforma política: ¿compromiso electoral, o urgencia nacional?", en Mandato Ciudadano por la Paz, *Conversaciones de paz. Redefinición del Estado,* Bogotá, Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad, 1999.

FILANTROPÍA EMPRESARIAL Y GOBERNANZA[1] DEMOCRÁTICA: EL CASO DE COLOMBIA

CRISTINA ROJAS[2]

INTRODUCCIÓN

En mayo de 1957, 35 empresarios de Medellín iniciaron una huelga para derrocar al general Rojas Pinilla, formando así un frente cívico de empleadores contra el régimen militar (Echeverri, 1986); a consecuencia de ello, las industrias más importantes fueron paralizadas, algunas pagaron los salarios por adelantado e hicieron entrega a domicilio de mercaderías para los trabajadores y sus familias. Los empresarios de Bogotá, que utilizaban el local de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) como cuartel para paralizar las actividades del sistema financiero, siguieron el ejemplo de Medellín. Rojas abandonó el país el 10 de mayo. Dos meses después, los líderes de los dos partidos políticos más importantes firmaban el acuerdo conocido como *Frente Nacional*, mediante el cual se establecía la "paridad" en la distribución de los cargos burocráticos y en la alternancia de la presidencia del país para el periodo 1958-1974. El Frente Nacional es conocido como el "pacto entre caballeros" (Wilde, 1982; Palacios, 1995: 241). La solución forjada por la alianza de hombres de negocios y las élites políticas tradicionales fue la de una "democracia restringida" (Pizarro, 1989), que le otorgó el monopolio del poder a los tradicionales partidos liberal y conservador.

Los sucesos de esos años proporcionan pistas sobre la relación entre la élite empresarial, los partidos políticos y la democracia. A diferencia del resto de la experiencia latinoamericana, el régimen autoritario colombiano fue breve (1953-1957). Los empresarios no sólo se organizaron

[1] Siguiendo la sugerencia de Gonzalo de la Maza, el término *governance* ha sido traducido como "gobernanza"; véase el artículo de este mismo autor en el presente volumen. [N. del E.]

[2] Este trabajo se basa en una investigación financiada por la Fundación Ford, cuyos resultados aparecen en el informe "Filantropía y cambio social: el caso de las fundaciones empresariales filantrópicas en Colombia" (1999), presentado por la autora, Gustavo Morales, Carmen Saldías, Elvia Caro y Juan Carlos Jaramillo. Agradezco a Anthony Tillett y Rodrigo Villar sus comentarios. Asimismo, agradezco el apoyo financiero de la Fundación Ford y del David Rockefeller Center.

como "actores civiles" para enfrentar al régimen autoritario, sino que también utilizaron un instrumento considerado privilegio de la clase trabajadora: la huelga. Así, su clamor por el retorno a la democracia fue más allá del tímido papel desempeñado por sus pares en la región (Cardoso, 1986). Tal como sugiere el limitado carácter de la solución, sus sentimientos contra el autoritarismo eran más intensos que su confianza en la democracia.

Este artículo explora la relación entre las élites económicas y la democracia a partir del caso de las fundaciones filantrópicas empresariales.[3] Si bien no es la forma de asociación civil predominante en la región, tales fundaciones constituyen un ejemplo relevante debido a su creciente participación en el diseño de políticas, en el desarrollo de proyectos y en las organizaciones conducidas por la comunidad. En primer lugar, permiten ubicar el debate en el contexto de las élites empresariales latinoamericanas —tradicionalmente no consideradas como la fuerza más democratizadora—.[4] En segundo lugar, las asociaciones no gubernamentales no sólo influyen en las políticas del gobierno, sino que están "encargándose del negocio del gobierno" (Stoker, 1998: 23). Es más, la literatura reciente considera al sector sin fines de lucro como un "tercer partido de gobierno" (Salamon, 1995: cap. 1). Sin embargo, a pesar de su involucramiento como actor externo al Estado y a las instituciones políticas tradicionales, casi no se ha prestado atención a la manera como gobierna el "tercer sector" y a las consecuencias que ello tiene para la democracia. En tercer lugar, el surgimiento de la filantropía en un país caracterizado por bajos grados de confianza y altos grados de violencia cuestiona el supuesto acerca de que es la densidad de asociaciones civiles la que impulsa a la democracia.

Sostengo que las fundaciones colombianas están insertadas en regímenes de gobernanza cuyos beneficiarios, ámbito y metodologías han variado históricamente. No obstante su diversidad, es posible discernir algunas tendencias: la década de 1960 inició con un régimen de gobernanza *asistencialista* —centrado en la protección a los trabajadores y sus familias—; en el decenio de 1970 hace su aparición la *región*, permi-

[3] Estas fundaciones son organizaciones sin fines de lucro, creadas y financiadas por una empresa o su propietario; reciben fondos a través de una financiación periódica o a partir del producto de un fondo inicial asignado por la empresa. Su carácter filantrópico significa que sus actividades benefician a otras personas —no a sus miembros—. Esta última característica no es usada como una categoría excluyente debido a que el significado y contenido de la filantropía cambia históricamente —tal como mostraré aquí—. Según la ley colombiana, el concepto de "fundación" está asociado con el logro de un fin particular para lo cual los fundadores proporcionan un patrimonio o capital.

[4] En la década de 1970 el sector privado era considerado antidemocrático; hoy esta situación ha cambiado. Véase Silva y Durand (1989: 34).

tiendo tomar en cuenta los temas de desarrollo regional. En ese mismo decenio toma fuerza el concepto de "propiedad con fines sociales", como en el caso de las fundaciones más grandes —Fundación Social y Fundación para la Educación Superior (FES)—, que se convirtieron en *fundaciones-propiedad*. En la década de 1980, el aumento del desempleo y la pobreza revitalizaron el principio liberal de responsabilidad centrado en el *desarrollo* local. Los cambios constitucionales y económicos del decenio de 1990 desataron una preocupación por la *gobernanza pública* dirigida a mejorar el manejo de las instituciones públicas y a vincular a los ciudadanos con el Estado. A pesar de no ser uniforme y estar restringido a algunas áreas, existe un movimiento tendiente hacia mayores formas democráticas de gobernanza. Si bien la crisis económica y política de fines de la década de 1990 amenaza la sostenibilidad de una antigua tradición de filantropía empresarial en Colombia, al mismo tiempo abre el espacio hacia políticas más democráticas donde las fundaciones y el Estado desempeñan un papel crucial. A fin de discernir este movimiento, el presente documento se nutre del debate actual acerca de la relación entre asociaciones y democracia.

Debate teórico

La relación entre asociaciones y democracia es muy polémica. Theda Skocpol identifica dos formas de plantear la relación: un enfoque de "capital social", que enfatiza la socialización de los individuos en comportamientos cooperativos; y el "neoinstitucionalismo", que privilegia el componente organizacional dentro del Estado o de las asociaciones (Skocpol y Fiorina, 1999). Actualmente está surgiendo una tercera perspectiva de "gobernanza", una que pone énfasis en el "papel-de-gobierno" desempeñado por las instituciones "no gubernamentales".

Capital social

Robert Putnam sostiene que es por la vía de la generación de confianza como los individuos que trabajan juntos están más dispuestos a comprometerse en actividades colectivas. Los individuos comprometidos con asociaciones civiles, sin importar de qué tipo, mejoran las instituciones del gobierno al incrementar la confianza (1995: 664). Para explicar cómo es que las asociaciones civiles se relacionan con la democracia, este autor emplea el concepto de "capital social" (Putnam, 1993), el cual es defi-

nido como el conjunto de normas y redes que refuerzan la colaboración e incrementan la participación en las soluciones para el bien común; es decir, lo que crea "capital social" es la participación en asociaciones cívicas —p. e., un club de futbol, una sociedad coral o una cooperativa—. Sin embargo, este enfoque presenta limitaciones importantes para el análisis del potencial democrático de las asociaciones: *1)* el énfasis puesto en los lazos sociales y en la densidad asociativa ignora las diferencias en la distribución y movilización de los recursos entre las organizaciones; *2)* ignora el papel del Estado —los neoinstitucionalistas dan una respuesta a estas dos primeras limitaciones—, y *3)* asumir que las asociaciones aumentan la democracia por el solo hecho de permitir una intermediación con el Estado. La democracia también está en el "cómo" gobiernan las asociaciones.

Neoinstitucionalismo

Desde una perspectiva neoinstitucionalista es crucial el estudio de los recursos organizacionales para las actividades sociales y políticas colectivas. Como sostiene Theda Skocpol, la clave está en la capacidad de influencia de las asociaciones, la cual depende de quién se organiza, con qué propósitos, cómo se distribuye la actividad cívica y qué tipo de recursos se movilizan (Skocpol y Fiorina, 1999: 15). Así, la falta de confianza no es un problema para la democracia, ni tampoco lo es la falta de socialización de los individuos. La democracia es producto de la desconfianza y del conflicto organizado, y depende de la capacidad que tengan las organizaciones cívicas para mediar entre el Estado y la sociedad, para empoderar a los ciudadanos y vincularlos con los líderes.

Prestar atención a las instituciones permite comprender por qué las organizaciones de la élite no son iguales que las asociaciones "multiclasistas", y por qué las asociaciones con afiliados no son iguales a las asociaciones que no los tienen. Según Skocpol, la reciente transformación de la vida cívica —de asociaciones de afiliación a asociaciones de defensa— trajo un cambio en la composición: desde las organizaciones multiclasistas a organizaciones conducidas en términos profesionales, las cuales se centran en el cabildeo y la educación pública (1999: 498-504). Estas últimas suelen ser manejadas "desde arriba", y tienden a estar conformadas por gente de las clases media y alta. En la medida en que son manejadas por personal de planta, los puentes entre las clases se erosionan. Las organizaciones de defensa y las grandes fundaciones privadas son también menos democráticas en su estructura, dado que sus líderes no

son elegidos y son menos fiscalizables. Los grupos de base tienen una tendencia a fragmentarse y a concentrarse en lo local —sin cambiar el comportamiento del Estado o de los gobiernos locales—. Es incluso más inquietante el que un mundo cívico muy especializado "distorsiona la política nacional y el diseño de políticas públicas" (Skocpol, 1999: 502).

Los neoinstitucionalistas añaden otro ingrediente que está ausente en la visión de Putnam: el Estado (Tarrow, 1996: 395). El capital social y la confianza pueden ser creados por las instituciones del gobierno. Como sostiene Peter Evans (1996), el ingrediente más importante es la sinergia "Estado-sociedad", donde tanto la comunidad como el gobierno mejoran el comportamiento del otro. Éste es el caso de los proyectos donde los funcionarios locales trabajan con la comunidad y, como resultado, existe una mayor presión por el cambio. El Estado también tiene la capacidad de ampliar la escala de los proyectos y, por lo tanto, los proyectos locales pueden tener un impacto nacional.

Regímenes de gobernanza[5]

El concepto de gobernanza va más allá de la perspectiva neoinstitucionalista. No se restringe a la influencia sobre el Estado ni a las actividades respaldadas por la autoridad del Estado. Dentro de esta definición mínima identificamos dos planos de análisis: uno sistémico, cuyo foco es la red de autogobierno;[6] y uno más restringido, que se centra en la gobernanza entendida como la capacidad de dirigir la conducta de los individuos o de los grupos (Foucault, 1983: 221).

Como sostiene Stoker (1998: 17), la "esencia de la gobernanza es su énfasis en los mecanismos empleados para gobernar que no se apoyan en el recurso de la autoridad y las sanciones del gobierno". ¿Cuáles son estos mecanismos? En primer lugar, el diálogo y el intercambio de información (Jessop, 1998: 35). Segundo, el autocontrol (coordinación negativa) es tan importante como la coordinación positiva. Según Norbert Elias, el autocontrol es un mecanismo de regulación central para el proceso civilizatorio; la civilización no fue planeada ni producida por medidas interesadas; por el contrario, la civilización "es puesta en movimiento a ciegas, y es mantenida en movimiento por las dinámicas autónomas

[5] Agradezco a Valerie Howe por alertarme sobre este aspecto de la "gobernanza".

[6] Bob Jessop coloca juntas la gobernanza y la autoorganización (heterarquía), definiéndolas como un sistema de coordinación que no es anárquico (como el mercado) ni jerárquico (como las instituciones). El énfasis es puesto en la autonomía y capacidades autoorganizativas de las redes (1998: 31). Véase también Rosenau y Czempiel (1992: 4).

de una red de relaciones, por cambios específicos en la forma en que la gente se une para vivir junta" (1994: 445). Tercero, la *disciplina* es un importante mecanismo de la gobernanza. La disciplina crea lazos privados entre individuos y ejerce restricciones distintas a las contractuales. La disciplina clasifica y distribuye a los individuos jerárquicamente de acuerdo con una escala. Estos individuos están relacionados entre sí y se regulan mutuamente. La disciplina monitorea y corrige las acciones de los individuos y promueve la lealtad, la laboriosidad y la cooperación cordial. De acuerdo con Foucault, "todas las autoridades ejercen la función de controlar a los individuos de dos maneras: mediante una división binaria y clasificatoria (loco/cuerdo; peligroso/inocuo; normal/anormal), y a través de la tarea coercitiva, de la distribución diferencial (quién es él, dónde debe estar, cómo debe ser caracterizado, cómo puede ser reconocido, cómo puede ejercerse una vigilancia constante sobre él en forma individual, etc.)" (Foucault, 1979: 199).

Otro importante mecanismo de dirección es la creación de una "comunidad" (cosmovisiones, intereses y significados) que permita que tenga lugar la acción colectiva. Ésta es la pregunta política adecuada y el lugar donde surge la democracia. La democracia es más que influir en el gobierno —ésta es una cuestión de políticas—. La democracia tiene que ver con la construcción de un "nosotros" distinto a un "ellos", y con que, a pesar de sus diferencias, ambos se juntan como socios en debates acerca de la acción colectiva (véase Mouffe, 1995; y Zizek, 1999: 188). Definir a qué actores se les permite participar en la comunidad de ciudadanos y qué voces deben ser escuchadas es una cuestión crucial. Ésta es una pregunta política y, por lo tanto, democrática.

¿Qué añade la filantropía a la gobernanza? La incorporación de ciudadanos a la "civilidad" es una motivación principal de las instituciones filantrópicas; incluye la creación de entendimientos comunes sobre quién es incluido y sobre quién es excluido de la comunidad de ciudadanos —históricamente esta incorporación está sujeta a revisión y cambios.

Un instrumento que vincula las metas individuales y sociales es la identificación de los peligros que debilitan la vida en sociedad. Estos peligros son internos y aparecen bajo la figura de agentes internos que amenazan a las partes saludables de la sociedad y, de esta manera, justifican la creación de mecanismos e instituciones para "defender a la sociedad". Para la filantropía, la diferencia entre "cívico" y "no cívico" es tal vez el principal instrumento de gobernanza, tanto como ejercicio de autocontrol (coordinación negativa) como mecanismo para dirigir la conducta (coordinación positiva). Esto explica por qué la filantropía tiene un fuerte componente de educación cívica y cumple un papel de *conver-*

sión. Citando a Edward: "La práctica de la beneficencia debe tomar la forma de la enseñanza: es educativa" (1996: 43).

¿Cómo se relaciona la filantropía con la democracia? La práctica de la filantropía tiene una relación ambivalente con la democracia. El propósito de la filantropía de integrar lo social en el ámbito moral y afectivo —fuera de un concepto de derechos— implica una relación de dependencia basada en la lealtad y el afecto. Es esta relación de dependencia la que hace no democrática a la filantropía. Por otro lado, la filantropía puede abrir campo para la representación de la solidaridad y para las demandas por la expansión de la democracia; puede también introducir cambios que desterritorialicen y desindividualicen los sistemas de dependencia. Es más, puede ampliar la democracia abriendo espacios de negociación y llevando temas y preocupaciones ante el Estado. No obstante, la filantropía restringe a la democracia al evitar la política; por tanto, la despolitización reduce el ámbito de la democracia, y también la limita al no considerar como socias legítimas a ciertas voces. En conclusión, la democracia no es una situación de "todo" o "nada", y diferentes regímenes de gobernanza presentan combinaciones de relaciones democráticas y autoritarias.

Filantropía empresarial y democracia en Colombia

Los regímenes de gobernanza dentro de las fundaciones empresariales han variado históricamente. Por lo general se da un proceso de aprendizaje donde: *1)* la dependencia afectiva está siendo remplazada por la autoconfianza, *2)* la distancia va ocupando el lugar de la "protección al vecino", *3)* la equidad de género está desplazando lentamente a la neutralidad, *4)* el *know-how* es un recurso tan importante como las donaciones materiales, y *5)* el diálogo va ocupando el lugar de la guerra. Si bien con mucha cautela, está emergiendo el aspecto más importante de la política: el que diferentes voces participen en debates acerca de la acción colectiva. La evolución no es unilineal, y hoy coexisten viejas y nuevas prácticas.

Mapeando al sector filantrópico: antecedentes históricos

Colombia tiene una rica tradición filantrópica que se origina en el periodo colonial bajo la forma de cofradías (Castro, 1990). Éstas funcionaron bajo la vigilancia de obispos católicos, encargados del apoyo espiritual y

moral a las familias pobres. A mediados del siglo XIX, los conservadores vieron en las sociedades filantrópicas una ruta ideal para promover la moral y los principios católicos. El enclave conservador de Antioquia fue especialmente rico en la creación de sociedades filantrópicas (Castro, 1998; Arango, 1995; Marín, 1995). Durante el Régimen de Regeneración (1860-1902), las sociedades de beneficencia incrementaron la práctica de contratos con las comunidades religiosas, como en el caso de hospitales y asilos (Castro, 1998). Las sociedades de auxilios mutuos y las democráticas Sociedades de Artesanos participaron en la formación técnica y la educación higiénica (Sowell, 1992).

A principios del siglo XX, el miedo al comunismo, a los sindicatos y a la decadencia moral, llevaron a los empresarios a implantar prácticas de gobernanza bajo la forma de *patronatos*, creados por mujeres de las clases altas para proteger la moral y la castidad de las mujeres trabajadoras (Farnsworth-Alvear, 2000; Arango, 1992). En 1936, a medida que el "peligro" del sindicalismo crecía, la respuesta empresarial —especialmente en Antioquia— fue la de un paternalismo industrial basado en la moral de la mujer trabajadora. Como señala Farnsworth-Alvear, este tipo de paternalismo industrial combinó la represión anticomunista con beneficios materiales que aparecen no como concesiones, sino como dádivas (2000: 148-149).

En 1911, el jesuita Campoamor fundó el Círculo de Trabajadores, La Obra, y una Caja de Ahorros del Círculo de Obreros. El modelo instaurado por Campoamor se basaba en tres ejes de intervención: *1)* beneficencia combinada con objetivos económicos, morales, políticos y educativos; *2)* armonía entre las clases sociales y el elogio de la pobreza como una virtud, y *3)* la participación de las mujeres en la tarea de redimir a los trabajadores.[7] La organización tuvo un carácter de género y moral y fue apolítica (Londoño y Restrepo, 1995: 16). Las mujeres, conocidas como las Marías, fueron reunidas en una granja y llevaron a cabo tareas agrícolas; trabajaron también como cajeras en bancos de ahorro, como maestras en escuelas elementales y como vendedoras en las tiendas de La Obra. No recibían un salario, y el producto de su trabajo era donado a los pobres luego de deducir un monto para sus gastos (*ibid.*, 34). El régimen de gobernanza se extendió al manejo del espacio, lo que se reflejó en la construcción de un barrio para la clase trabajadora —Villa Javier—, cercado con una reja de fierro que se cerraba a las 8 de la noche. El objetivo no sólo era resolver los problemas de vivienda, sino solucio-

[7] Acerca de la historia de La Obra, véase Briceño (1997), Casas (1995), Londoño y Restrepo (1995) y Caro (1999).

nar también un problema de moralidad, cuyo ideal era la construcción de la Ciudad de Dios de San Agustín (Londoño y Saldariaga, 1995: 134-135). La Obra fue transformada en Fundación Social, la institución filantrópica más grande de Colombia.

Los filantropistas también estuvieron motivados por los peligros sanitarios. La falta de higiene era percibida como una amenaza al orden social y político, y como una degradación moral del estilo de vida y de los hábitos. Asimismo, los médicos crearon diversas asociaciones de caridad y hospitales como el Hospital La Misericordia (fundado en 1897), la Sociedad Pediátrica y la Sociedad Gota de Leche, creada en 1919. Las órdenes religiosas también crearon hospitales como el Hospital Clínica San Rafael (Castro, 1998: cap. 4; Abel, 1996: 65).

La filantropía empresarial

La tradición filantrópica colombiana se refleja actualmente en el tamaño de su sector sin fines de lucro —tanto en el número como en el volumen de sus contribuciones—, que es más grande y más diversificado que el promedio latinoamericano (Villar, List y Salamon, 1999: 413 ss.), lo cual confirma la mayor presencia de las élites empresariales en la filantropía en comparación con otros países.[8] En 1998 existían 94 fundaciones empresariales cuyos activos alcanzaban 1 000 millones de dólares —1% del PBI y 5% del total del gasto público de 1997—. El 60% de estas fundaciones tiene 15 años o más, y la mayoría son altamente institucionalizadas y heterogéneas. Sus activos van desde 90 000 hasta 360 millones de dólares. La mitad de las fundaciones son pequeñas (44%), un tercio son grandes (29%) y el resto son medianas (27%).[9] La mayoría de estas fundaciones concentran sus actividades en el sector social. Además, sus ingresos son equivalentes a 2.5% de los gastos sociales de Colombia. Existe también una gran proporción de fundaciones que trabajan en desarrollo microempresarial, lo que indica un cambio en la orientación de los programas paternalistas hacia unos centrados en el autosostenimiento. Las consecuencias de estos cambios para la democracia serán consideradas más adelante.

Otra característica de la filantropía empresarial colombiana es la enorme concentración de los recursos: las 10 fundaciones más grandes dan

[8] La información fue elaborada a partir de una muestra de 34 fundaciones.

[9] El tamaño es definido como sigue: "grandes" con activos superiores a los 4.4 millones de dólares; "medianas", entre 4.4 millones de dólares y 880 000 dólares; "pequeñas", menos de 880 000 dólares.

cuenta de 97.7% del total de activos, las 9 medianas tienen 1.7% y las 15 pequeñas 0.5% de los mismos. La desigual distribución de recursos entre las fundaciones empresariales sugiere diversas preguntas en relación con la gobernanza democrática. Una es la relación entre la concentración de recursos y la capacidad de influencia de estas fundaciones comparada con la de aquéllas con menos recursos y al sector de ONG en general. Una segunda pregunta se orienta a la relación entre filantropía y concentración de capital —las cuatro mayores empresas dentro de cada sector concentran 62% de la producción y más de 67% de los ingresos—. Por último, las fundaciones más grandes concentran sus actividades en salud y educación.

A continuación se presenta el desarrollo histórico de los regímenes de gobernanza en los 40 años previos, usando como ejemplos las siguientes fundaciones: Fundación para la Educación Superior (FES), Fundación Social, Santo Domingo, Corona y Suramericana, que son fundaciones grandes; y Proantioquia y OCENSA, que tienen un tamaño mediano. Trazaré su patrón de desarrollo a lo largo de tres regímenes de gobernanza: asistencialista, desarrollista y de gobernanza pública.

Asistencialismo (1960-1972)

A pesar del carácter restringido de la democracia durante el periodo del Frente Nacional (1958-1974), y del ambiente de confrontación política y social, emerge en la escena nacional la filantropía empresarial como un sector importante.[10] En 1958 surge la Fundación Caycedo Gonzáles, vinculada a las industrias azucareras de Riopaila y Castilla, en el Valle del Cauca. En 1960, la familia Santo Domingo, dueña de la industria cervecera Bavaria y del grupo empresarial más grande de Colombia, creó la Fundación Barranquilla —actual Fundación Santo Domingo—, en la costa noratlántica de Colombia. Un año después, la familia Carvajal, cuya compañía produce papel y cartón, donó 40% de su participación a la Fundación Carvajal. En Antioquia, la familia Echavarría, dueña de la fábrica de cerámica Corona, estableció la Fundación Corona en 1962; ese mismo año, la corporación multinacional Smurfit Cartón de Colombia, también en el Valle del Cauca, creó la Fundación Smurfit. Un grupo de empresarios del mismo departamento lanzó en 1964 uno de los experimentos más innovadores de la filantropía empresarial: la Funda-

[10] En relación con el contexto social y político para este periodo, véase en este mismo volumen el artículo de Mauricio Romero, "Paz, reformas y cambio en la sociedad civil colombiana". [N. del E.]

ción para la Educación Superior (FES). Fue en 1971 cuando el antioqueño Nicanor Restrepo, dueño del segundo capital más grande del país, creó la Fundación Suramericana.

El caso de Suramericana, vinculado al segundo grupo económico en importancia de Colombia, el Sindicato Antioqueño,[11] sirve para recordar que el pasado todavía sobrevive en el presente: la fundación continuó practicando la filantropía paternalista tal como se hacía en 1945. La filantropía no tiene una unidad especializada dentro de la compañía, ni es objeto de un conocimiento especializado; el director de la fundación es el vicepresidente de Suramericana, quien describe las relaciones con los beneficiarios como "personales y permanentes, la mayor parte de ellos (70%) han sido clientes por más de 25 años". Los beneficiarios son instituciones que dan protección a aquellos que tienen incapacidad de trabajar —p. e., asilos para ancianos, huérfanos y jóvenes—; también apoya a instituciones culturales como el Museo de Arte Moderno, la Biblioteca Pública y el Hospital San Rafael. Los beneficiarios reciben un incremento anual en función del índice del costo de vida. Los lazos morales con los receptores y la confianza depositada en las instituciones son los principales criterios para decidir una donación: "nosotros siempre debemos creer en lo que ellos piden" (entrevista con el presidente de la fundación). A pesar de que sólo atienden solicitudes de instituciones, apoyan también a familias *vergonzantes*.

La mayor parte de las fundaciones que nacieron en la década de 1960 define su misión y a sus beneficiarios dentro del modelo asistencial de gobernanza. En primer lugar, la filantropía ocupa una unidad dentro de la compañía y, en ciertos casos, cuenta con personal especializado, como la Fundación Social, que en 1998 llegó a tener 10 000 empleados, o la Fundación Corona, que es más pequeña pero que cuenta con ocho profesionales muy especializados. En segundo lugar, existe un conocimiento especializado acerca de los gastos y la toma de decisiones, algo que distingue a las fundaciones de las obras de caridad. Las fundaciones invierten tiempo y recursos en el proceso de selección de beneficiarios, la identificación de proyectos y, en ciertos casos, se encargan del monitoreo y la evaluación.

El objetivo de la intervención, a diferencia del industrialismo paternalista de principios del siglo XX, no son los trabajadores ni la población incapacitada para trabajar —como en el caso de la beneficencia—. An-

[11] El Sindicato Antioqueño se formó a partir de tres empresas (Suramericana, Cementos Argos y Compañía Nacional) para enfrentar el poder del grupo Santo Domingo y Gran Colombiana. El ingreso del Sindicato es equivalente a 8% del PIB colombiano y emplea 83 000 trabajadores en 126 compañías (*Semana*, 10 de enero de 2000, p. 16).

tes bien, la filantropía se dirige al vecino definido como el pobre que vive cerca de la fábrica, de preferencia las familias de los trabajadores, tal como señaló su actual director (entrevista personal).

Además, la educación y especialmente la capacitación técnica se convirtieron en los principales instrumentos que orientaban la actividad filantrópica —como en el caso de la Fundación Santo Domingo (entrevista al director de la fundación, Marciano Puche)—. Esta situación coincide con el interés de ese momento por la administración científica en las industrias como Bavaria y Coltejer (Mayor, 1989: 475). Asimismo, fue creada la Fundación para la Educación Superior (FES) con el objetivo de mejorar el ambiente universitario, cuya movilización política era vista con preocupación por parte de la élite regional del Valle del Cauca.

De igual modo, en 1965, La Obra fue transformada en una fundación que enfatizaba su misión educativa.[12] Cerró las escuelas elementales para niños pobres argumentando que éstas eran responsabilidad del Estado y, en cambio, abrió el Instituto Nacional del Círculo de Trabajadores con un objetivo político: capacitar a jóvenes líderes del sindicato católico, de las cooperativas y de organizaciones de base, porque "el comunismo no prosperará donde los líderes son conscientes de sus derechos" (*ibid.*). La creación de Projuventud en 1964 y de Jóvenes Trabajadores de Colombia (JTC) refleja el cambio en la población objetivo: de trabajadores pobres a jóvenes líderes.

El vínculo con los beneficiarios se construye alrededor de la noción de territorio, no en el sentido amplio de nación, sino de vecindad; el "apoyo" se convierte en protección a los vecinos en peligro de abandono e incapaces de atender sus necesidades. En el caso de la Fundación Santo Domingo, la preocupación por el territorio como la base para la protección se refleja en el nombre original: "Fundación Barranquilla". El uso de símbolos patrióticos ayudó a consolidar el sentimiento de comunalidad con el benefactor.

En un régimen asistencialista de gobernanza, la dependencia entre empleador y empleado es débil, comparada con la del paternalismo industrial, pero ésta todavía persiste en el vínculo afectivo con el donante mediado por el sentimiento de protección del vecino. La educación se convirtió en una importante herramienta para la socialización, especialmente de los jóvenes, identificados como objetivos de transformación, y como instrumentos clave en la difusión de la fe católica y en contra de las doctrinas comunistas.

[12] El objetivo fue formulado como la provisión de una educación integral que combinaba el conocimiento y el desarrollo personal y comunal; véase Martínez (1996).

La filantropía y la construcción de las regiones (1975)

Hacia mediados de la década de 1970 existía cierta tensión entre el gobierno y las asociaciones empresariales debido al intento del gobierno de liberalizar el proceso de industrialización. El abstencionismo político y la movilización popular estaban en su punto más alto. Preocupados por la falta de legitimidad de las asociaciones empresariales (Palacios, 1995: 267) y de los partidos políticos, 12 empresarios de Antioquia crearon Proantioquia, organización encargada de la defensa de los intereses regionales. La historia de Proantioquia es importante por diversas razones: una es la definición de la región como el ámbito de intervención; ésta aparece como una intermediaria en la construcción de la nación. Igualmente importante, Proantioquia actuó como intermediaria entre el Estado y las empresas, un papel que las asociaciones empresariales no podían ejercer fácilmente dado que representaban intereses particulares. Se pretendía que Proantioquia promoviera la estabilidad regional pues se consideraba la estabilidad como fundamental para el desarrollo del trópico antioqueño.

Proantioquia es un ejemplo de una fundación cuyo poder se encuentra ligado a la capacidad de influencia de sus miembros, antes que a la contribución económica; la fundación es de tamaño mediano con un nivel de donaciones muy bajo. Los miembros fueron invitados a unirse a la asociación por el consejo directivo; como sostuvo el director al ser entrevistado: "[la organización] es un lugar de encuentro, de convergencia a fin de lanzar iniciativas de interés de las compañías sin que se traduzcan en un beneficio directo; las iniciativas contribuirán al desarrollo de la región". Algunos de los logros de la fundación constituyen un buen indicador del poder de sus miembros; un cabildeo exitoso tuvo como resultado la aprobación de la construcción de una nueva carretera (Medellín-Turbo) y la pavimentación de otra (Troncal del café) por parte del gobierno. En 1998, la mayoría de las fundaciones (9) estaba ubicada en el Valle del Cauca, seguidas por las de Antioquia (6) y Bogotá (6).

Filántropos como empresarios (1975)

Hacia mediados del decenio de 1970, hizo su aparición la filantropía en el mundo de las fundaciones colombianas, como un medio para crear empresas; así, la misión social se convertía en un esfuerzo público. La Fundación Social y la Fundación FES fueron trasformadas en "fundaciones-empresarias" que eran dueñas de sus compañías y cuyas utilidades eran

empleadas con fines sociales. FES fue una compañía de intermediación financiera, la más grande en el área. La Fundación Social posee 19 compañías en las ramas de construcción, seguros, banca, finanzas y comunicaciones. En 1997 empleaba 10 000 personas con activos de 3 500 millones de dólares.

Bajo una nueva dirección, La Obra experimentó diversos cambios durante el periodo que va de 1972 hasta 1980, cuando toma el nombre de Grupo Social. En 1972, el banco de ahorros es denominado Caja Social de Ahorros y es separado de La Obra, adquiriendo un carácter más empresarial. El siguiente párrafo resume bien la simbiosis entre lo social y lo administrativo:

> La voluntad institucional de servir a los pobres se ratifica poniendo énfasis en la promoción de los trabajadores jóvenes. Al mismo tiempo se crea CENPRO (1975) con el fin de difundir los valores humanos y sociales utilizando los medios de comunicación; la Corporación de Recreación y Cultura "Servir" (1976) se funda para ofrecer a los trabajadores y a sus familias oportunidades de entretenimiento y cultura; Compensar (1978), una empresa de bienestar familiar para los más pobres [...] la Fundación "Colmena" para vivienda popular (1981) [...] Finalmente, las nuevas empresas que forman parte del grupo, además de la Caja Social, son Corporación de Ahorro y Vivienda Colmena (1974), Promotora Colmena (1974), Prosistemas (1978), Seguros Colmena (1980), Fiduciaria Colmena (1980), Leasing Colmena (1982) y Comercializadora Servir (1983) [citado en Briceño Jáuregui, 1995: 172].

El nombre Fundación Social le fue dado en 1984 con el objetivo de crear una empresa social: "Fundación Social no pertenece a una compañía, las compañías pertenecen a la Fundación. No es un conglomerado de compañías que poseen una fundación, es una fundación la que posee un conglomerado" (Fundación Social, 1998: 8). El concepto de donación desaparece dentro de esta concepción. Las intervenciones sociales son "la esencia de La Obra. Toda la fundación es social" (*ibid.*, 14). Hay un cambio en el objetivo de la gobernanza: no restringe su objetivo a aliviar la pobreza de los trabajadores sino a "cambiar las causas estructurales de la pobreza" (*ibid.*, 11).

La forma de la gobernanza también cambió. Por una parte, sin abandonar la inspiración cristiana, el empresario se convierte en un "actor de la sociedad civil, se hace corresponsable de los problemas [de la sociedad civil], incluso si están fuera de la compañía". Dentro de esta visión, la administración asume responsabilidades adicionales como el pago de un salario justo, la visión de la compañía como una comunidad de individuos, la prioridad del trabajador sobre el capital, y una orientación

general hacia el bien común (Fundación Social, 1997: 42-43). El objetivo de dirigirse hacia las causas estructurales de la pobreza modifica los instrumentos y el ámbito de sus intervenciones. Uno de los instrumentos, descrito como "macroinfluencia", refleja la orientación nacional y pública en comparación con el carácter local de las intervenciones previas. Sus objetivos comprenden la creación de "opinión pública", la movilización social, el cabildeo y la coordinación institucional. Éste es un proyecto con importantes consecuencias para la democracia, como se explica más adelante. Las intervenciones en lo local no se abandonan; por el contrario, adquieren una perspectiva nacional.

La Fundación FES es una organización financiera cuya misión es "reforzar el marco institucional democrático y representativo que gobierna el país, y los derechos garantizados por esta Constitución. Para ese efecto promoverá la participación privada en la solución de los problemas nacionales para alcanzar la justicia social y la verdadera integración de la población colombiana" (FES, s. f.). La FES utilizó mecanismos financieros para promover la filantropía brindando apoyo financiero a las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Para cumplir con este fin, la FES creó un mecanismo financiero especial, los Fondos Permanentes de Inversión, provenientes principalmente de donaciones. En 1997 existían 429 OSC que recibían recursos de la FES.

La importancia de los mecanismos financieros para apoyar el cambio es ejemplificada por el programa para jefas de hogar (Caro, 1999). Comenzando con una investigación sobre las condiciones de los hogares que tienen a mujeres como jefas de familia, el programa llegó en 1995 a 24 ciudades, 26 ONG y 11 000 mujeres. El proyecto estaba dirigido tanto al desarrollo de las mujeres como al reforzamiento institucional de las ONG que trabajan con las beneficiarias. Lo primero contribuyó a mejorar la calidad de vida de las mujeres y sus familias y a reforzar la autoestima femenina. Lo último reforzó las instituciones locales. La FES actuó como una coordinadora y las ONG instauraron el programa. El empleo de mecanismos financieros permitió a la FES seleccionar las ONG más adecuadas y hacer el seguimiento de los aspectos técnicos y de los resultados del programa. La FES firmó contratos con estas ONG, las cuales se comprometieron también a conseguir recursos locales y comunales. El programa tiene también mecanismos que permiten a las mujeres dar a conocer sus intereses y participar en el diseño del programa.

El programa también incluyó actividades del Estado y del diseño de políticas. De esta forma, la FES apoyó el proceso de reforma constitucional en 1991, especialmente en lo que concierne al artículo 45 sobre territorialidad, y la promulgación de una ley que favorece a las jefas de fami-

lia. Existen también alianzas con oficinas del gobierno —como es el caso de la Oficina Nacional de la Mujer.

La estrategia financiera permitió a la FES atraer recursos internacionales del BID y la Fundación Ford, lo que reforzó la capacidad de la FES para desarrollar metodologías de intervención social, así como para ampliar la cobertura de los programas. En 1999, como resultado de una crisis financiera, la Fundación FES fue tomada por el gobierno. Fue dividida entre FES Financiera y FES Social.[13]

Conflicto y negociación: la década de 1980

En el decenio de 1980, Colombia experimentó una mayor agitación en el ámbito político que en el económico. Esta década se inició con un represivo "estatuto de seguridad" emitido por el presidente Turbay (1978-1982) para frenar el poder de la guerrilla.[14] En 1982, Belisario Betancourt fue elegido presidente con un programa de apertura hacia la paz y la democracia. Él inició un acuerdo negociado con el movimiento guerrillero[15] y lideró una reforma política a favor de la descentralización y la elección popular de alcaldes. Las asociaciones de empresarios se mostraron "ambivalentes" en relación con las propuestas de paz. En 1982, el presidente de la ANDI (Asociación Nacional de Industriales) refrendó el objetivo de paz como una prioridad, pero un año después solicitó un cambio de objetivo hacia el de "seguridad". Según Kalmanovitz, las asociaciones empresariales vieron a las guerrillas como una amenaza mayor que el narcotráfico, el cual en pocos años había acumulado activos equivalentes a 30% de la riqueza nacional de 100 años. Existió una tendencia a privatizar el problema de la seguridad, con una policía privada sobrepasando a la policía pública (Kalmanovitz, 1990: 208-213).

En 1985 el temor al comunismo en Colombia era fuerte, como se aprecia en las palabras del presidente de la ANDI: "[Los comunistas] están aquí, representando al marxismo-leninismo, con instrucciones extranjeras, y Colombia es un país prioritario [...] quieren el poder, están luchando por conseguirlo, en pocas palabras quieren administrar el país, para in-

[13] A consecuencia de la crisis y de la disputa entre la institución y el Fondo de Garantías Financieras (Fogain), 439 ONG no reciben apoyo financiero y su futuro también es incierto (*El Tiempo*, 17 de febrero de 2000).

[14] El "Estatuto de Seguridad" restringió la libertad de información, incrementó el poder de las fuerzas armadas y penalizó la participación política. Se calcula que en los cuatro años de su aplicación fueron arrestadas 82 000 personas; véase Pizarro (1990: 334).

[15] Véase en este volumen el artículo de Mauricio Romero, "Paz, reformas y cambio en la sociedad civil colombiana". [N. del E.]

troducir cambios sustantivos..." (citado en Kalmanovitz, 1990: 219). Ese mismo año, el presidente de la ANDI hizo una propuesta para formar una corporación sin fines de lucro:

> Que ilustre al país acerca de su libertad, sus instituciones, acerca de lo que es la democracia, qué hacer [y] por qué hay errores [...] Esta invitación se hace con ningún otro interés que aquel de la institución que dirijo, ANDI, no a nombre propio [...] si no hay comités que mantienen contactos con las familias nobles (*sic*), los partidos políticos, las fuerzas armadas, los medios de comunicación, las universidades, y [sin un comité] que nos una, todos continuarán, en una forma eficiente y hábil, haciendo su propio trabajo [...] la situación será delicada [...] mientras que afuera está el comunismo, la guerrilla, el narcotráfico, la narcoguerrilla, ciudadanos maleducados, gente que no cumple con sus deberes [...] [Kalmanovitz, 1990: 221].

Hacia 1995 el sector petrolero era clave para la economía colombiana, sobrepasando en importancia al café en términos de exportaciones totales. Ecopetrol, la industria petrolera estatal, auspició entre 1986 y 1994 la creación de 11 fundaciones empresariales, la mayoría de ellas con el esfuerzo coordinado de más de una compañía petrolera. Un representante de Hocol, una de las fundaciones filantrópicas, resumió así la situación de conflicto en las regiones donde estas compañías operaban: "Las comunidades donde opera Hocol están en una situación crítica debido a la ausencia del Estado, a la cantidad de necesidades básicas no satisfechas, al pobre desarrollo económico, social y cultural [y] la falta de liderazgo. Si existe liderazgo se da en oposición a [nuestros] proyectos" (Hocol, 1999).

El problema es atribuido a una falsa percepción de las guerrillas frente a las multinacionales, como lo expresa un ejecutivo de la Fundación Alcaraván de la región Arauca: "los actores armados ven la industria del petróleo como los productores de una riqueza robada mientras que la gente continúa descalza, aunque haya sido 'rica' antes" (Alcaraván, 1999).

Inicialmente las fundaciones petroleras eran "fundaciones de amortiguación"; es decir, se encargaban de aliviar el impacto generado por la compañía, especialmente durante el periodo de construcción de oleoductos. Construían infraestructura (desagüe, electricidad y caminos) para la población que vivía a un kilómetro a la redonda de los oleoductos. El objetivo era compensar por los efectos ambientales y sociales generados, incluyendo "la prostitución de muchachas bonitas por técnicos de la compañía" (entrevista personal). Lejos de mejorar la comunicación entre la empresa y la comunidad, creó una relación de dependen-

cia. Era "como el cliente que deja una buena propina y se va", expresó el director de la Fundación Oleoducto de Colombia (entrevista personal).

Algunas fundaciones redefinieron su estrategia, como en el caso de la Fundación Oleoducto de Colombia, la más grande de las fundaciones petroleras. La nueva estrategia, según el director de asuntos comunitarios, "fue elevar la comunidad a un mayor nivel, mientras que se baja a la compañía para permitir un encuentro entre las dos" (entrevista personal). La meta era que la comunidad considerase a la compañía como un socio. En palabras de un alto ejecutivo de OCENSA (Oleoducto Central, S. A.), esta estrategia "permite trabajar [a la corporación], pero también la corporación puede demandar una respuesta de la comunidad" (entrevista personal). La fundación "mejora el área circundante permitiéndole a la empresa ser vista como parte de la comunidad, *a fin de demandar nuestros derechos* porque cumplimos nuestros deberes" (entrevista personal).[16] La fundación cumple el papel de intermediario permitiendo reducir la distancia entre ellos. Esta estrategia cumple un papel de "reductor del ruido".[17] La fundación funcionó como un mecanismo de regulación entre la empresa, la comunidad y el Estado. Pero se impuso una condición adicional: a fin de reducir los conflictos, la fundación debía comportarse como "la cara bonita de la compañía" (entrevista personal). La empresa manejaba dos secciones independientes para hacer posible esta meta: la seguridad que resuelve conflictos y cuestiones policiales, y la fundación que ejecuta el lado bonito del negocio. En tanto estrategia organizacional, esta solución funciona a la perfección; pero también se ve reducido el espacio para una negociación democrática.

[16] Éste es un importante viraje respecto de la relación que la filantropía tiene con la obligación. Tal como Francois Ewald señala, el liberalismo temprano reconoció dos tipos de obligación, una basada en la ley pública regulada por contratos y como una relación entre iguales, y otra como una relación desigual regulada por la moral, como en el caso de los pobres. La filantropía funcionó en el ámbito ético y no en el político. En el liberalismo temprano colocar la filantropía en el ámbito de los derechos legales significó su propia destrucción. Ewald nos da la razón principal: un derecho de protección exoneraría al pobre de su propia responsabilidad, y sería más importante destruir la eficacia de la práctica de la beneficencia: el reconocimiento mutuo y el afecto entre el benefactor y receptor del beneficio. Según los principios liberales, "convertir la beneficencia en una obligación legal significa hacer de un factor de paz una causa de guerra" (Ewald, 1996: 42). En el caso de OCENSA encontramos lo opuesto: una relación entre desiguales es convertida en más igualitaria de modo tal que una de las partes —en este caso OCENSA — pueda demandar obligaciones a la comunidad.

[17] Tal como Jessop la define, la "reducción de ruido" reduce la "incomprensión que se da entre dos órdenes institucionales diferentes a través del aumento de la comprensión y sensibilidad sobre sus peculiares racionalidades, identidades e intereses" (1998: 33).

El desarrollo: la década de 1980

La crisis económica del decenio de 1980 mostró la vulnerabilidad del modelo de desarrollo puesto en marcha en las décadas previas. El desempleo y el crecimiento de lo que la OIT denomina el "sector informal" fueron vistos con preocupación dentro de los círculos del gobierno y el sector privado. Así, en 1984 se estableció el Plan Nacional de Desarrollo Microempresarial (PNDM) para enfrentar este problema.

Las fundaciones empresariales desempeñaron un papel importante en la concepción, implantación y evaluación del Plan. Éste adoptó la metodología desarrollada por la Fundación Carvajal en la década de 1970, que consistía en el entrenamiento comprehensivo (tres semanas) y la asistencia técnica —incluyendo cursos de contabilidad, costos, e inversión y asistencia administrativa como un prerrequisito para obtener crédito—. Además del entrenamiento, se realizaban por lo menos cuatro visitas para asegurar que las técnicas administrativas fueran puestas en práctica.

El programa de microempresas marcó una diferencia importante respecto del modelo instaurado en la década de 1960.[18] En primer lugar, en vez de un modelo donde el beneficiario era concebido como un receptor de donaciones, los programas microempresariales revitalizaron lo que Ewald denomina el principio de responsabilidad como el principal regulador de la sociedad, el cual establece que cada uno es responsable de su existencia y que el progreso individual es equivalente al progreso colectivo (Ewald, 1996: 34). A pesar de que este principio liberal permea todas las reformas estructurales, en ningún otro lugar está más claramente presente que en los programas dirigidos a las microempresas, dada su fe "en la habilidad de los pobres para defenderse y sobrevivir" (Rakowski, 1994: 43). A consecuencia de ello, se añaden algunos criterios para la selección de beneficiarios, como la capacidad de iniciar procesos de desarrollo local, hábitos organizacionales o liderazgo. En segundo lugar, los modos de intervención son más complejos y diversificados, y algunos proveen más espacio para lo político. En un enfoque de desarrollo, la base para la selección no es el vínculo afectivo entre el donante y el beneficiario, sino la apropiación de tecnologías, metodologías y redes que permitan a la población negociar su proceso de desarrollo.

Un ejemplo de este tipo de intervención es el implantado por la Fundación Social en su programa Desarrollo Integral Local (DIL), cuyo obje-

[18] Agradezco a Gustavo Morales sus sugerencias, las cuales fueron muy importantes para el desarrollo de este criterio.

tivo es "la consolidación de los pobres como sujetos sociales". El enfoque es participatorio y su metodología incluye una dimensión política: los beneficiarios están inmersos "en la dinámica sociopolítica de la comunidad para negociar su proyecto de sociedad" (Fundación Social, 1997: 29). En contraste con el modelo asistencialista, la comunidad tiene voz en la negociación con otros actores institucionales. Existe también un componente de sinergia entre las iniciativas locales y el proceso municipal de planificación.

No todos los programas dirigidos a la microempresa tienen la misma dimensión política. La discusión entre los enfoques "maximalista" y "minimalista", y entre los enfoques individualista y solidario, ilustra la implicancia política de las tecnologías de gobernanza. Los maximalistas están más cercanos a la metodología de Carvajal. Los minimalistas reducen el entrenamiento y el apoyo técnico a un "mínimo". Los individualistas otorgan los créditos sobre una base individual, mientras los solidarios tienen una orientación "al grupo". La mayoría de las fundaciones empresariales adoptaron un enfoque maximalista. Mientras más extenso es el entrenamiento, más excluyente es el programa, en parte porque selecciona a los beneficiarios que tienen más posibilidades de permanecer en el programa y que cuentan con mayores ingresos.[19] En general, los más pobres y las mujeres eran los más propensos a ser excluidos debido a su falta de tiempo para asistir a largos entrenamientos.

Un tema conflictivo es el relacionado con los mecanismos puestos en práctica por las fundaciones para controlar a los beneficiarios. La castidad en los patronatos y el código de conducta de las Marías son tal vez los ejemplos extremos.[20] Las visitas a los hogares de los beneficiarios es otra herramienta de control. En los programas de microcrédito, la tendencia fue a ver a los pobres como "carentes de habilidades", de ahí que el programa estuviera sobrecargado de "expertos". Por ejemplo, la Fundación Santo Domingo tiene 40 consultores en la ciudad de Barranquilla —economistas, contadores, psicólogos y trabajadores sociales—, quienes tienen a su cargo la evaluación de los aspectos sociales y económicos de los beneficiarios —como condiciones de vida, condiciones familiares, forma de vida, contribución de sus miembros, condiciones de la casa, entre otros—. Así, antes que menos gobernanza, se tiene gobernanza a través de otros instrumentos.

[19] En torno al debate entre "maximalistas" y "minimalistas", véase McKean (1994: 211).

[20] Las reglas de las Marías fueron compiladas en el libro *Nuestro modo de ser,* empleado por el jesuita Campoamor. El libro contenía, entre otros, preceptos sobre los salarios (el dinero no gastado debía ser entregado a Jesús a través de los pobres), códigos de vestido (aquéllos de las clases trabajadoras), juegos (sin tocarse), obediencia y humildad.

La participación de los beneficiarios varía de acuerdo con el nivel de toma de decisiones. Donde las decisiones tienen importancia es más fácil encontrar participación local que nacional. Esto se ve reflejado en la resistencia a permitir la formación de una organización de microempresarios que participe en igualdad de condiciones que la asociación de fundaciones. Como concluye Rodrigo Villar, las fundaciones conciben el empoderamiento como una transferencia de capacidades técnicas, y "el empoderamiento político no era una prioridad de las fundaciones empresariales en su trabajo con microempresarios" (Villar, 1999: 15). Como ya se dijo, de acuerdo con Skocpol, la capacidad de influencia depende de quién está organizado, con qué propósitos y qué tipo de recursos son movilizados. En el PNDM, las fundaciones empresariales disfrutaban de más recursos organizacionales que los beneficiarios y, por lo tanto, tenían más voz en el proceso de toma de decisiones.

En términos políticos, el énfasis en la responsabilidad individual tiende a no tomar en cuenta las restricciones macroeconómicas y políticas encaradas por el programa. Así, los errores tienden a ser identificados como errores individuales o con los instrumentos antes que con el contexto estructural y macroeconómico. La conclusión de la evaluación del PNDM es ilustrativo de esto. De acuerdo con el estudio, la microempresa no generó empleo ni sacó a la gente de la pobreza; el programa ayudó a los beneficiarios a mantenerse en su situación, y esto era más cierto para los más pobres y las mujeres. Los casos exitosos ocurrieron en el suceso de los hombres educados con un mayor nivel socioeconómico. La solución propuesta es una separación entre aquéllos con "potencialidades" y aquellos que necesitan "ingresos". En su visión, "la generación de empleo y riqueza, por un lado, y el apoyo a los más pobres, por otro, son dos objetivos que no pueden ser tratados con los mismos instrumentos" (Fundación Corona, 1998). Esta nueva clasificación de los beneficiarios fue adoptada por el Plan Nacional del presidente Pastrana (1998-2002). El Plan pide prestar una atención diferenciada a las microempresas con potencial para el desarrollo, y a las microempresas con potencial para la generación de ingresos (citado en Villar, 1999: 27). El peligro es que esto podría conducir a una mayor división y, probablemente, a menos recursos para los identificados con menor potencial para el desarrollo.

La década de 1990: gobernanza pública

La década de 1990 se inició con la promulgación de la Constitución de 1991, la cual abrió espacios para una participación política antes inexis-

tente. El primer artículo resume bien la prioridad que tiene la democracia participativa y la justicia social en el nuevo orden constitucional: "Colombia es un Estado socialmente constituido, organizado como una República unitaria que es descentralizada, con autonomía para sus territorios subnacionales, democrática y participatoria". El artículo 103 establece un mandato constitucional sobre la contribución del Estado a la organización de asociaciones profesionales, cívicas y sin fines de lucro, entre otras. Las reformas en el sector social también abren espacios para una creciente contribución desde el sector privado —como en los casos de la seguridad social (Ley 100 de 1993) y la educación (Ley 115 de 1994)—. Estas reformas trasladan los subsidios a la demanda en vez de subsidiar la oferta, ocasionan la privatización de los servicios sociales, y cambios en el financiamiento de los servicios sociales a través de sistemas de cofinaciación y descentralización de los servicios públicos.

Los tres gobiernos que siguieron a la Constitución de 1991 intentaron alcanzar acuerdos negociados con las FARC y el ELN. La primera prioridad del presidente Pastrana (1998-2002) es realizar las negociaciones de paz con la guerrilla; ha ido más allá que sus predecesores al conceder a las FARC la desmilitarización de 42 000 kilómetros cuadrados después de designar esta región como "un laboratorio de la paz", aceptando también negociar en "medio de la guerra". La década de 1990 también vio el incremento de los procesos de integración en el mercado externo, y las reformas estructurales que trajeron cambios en la flexibilización del mercado laboral, además de reformas tributarias, financieras, cambiarias y de privatización. Las fundaciones no fueron ajenas a este proceso:

> El año 1989 [Corona] dio inicio a un interesante proceso de adaptación tecnológica para hacer frente al proceso de liberalización económica y globalización. El proceso se inició en los años ochenta, con la construcción de la más moderna tecnología [...] En 1988 [Corona] se dio cuenta de que el cambio tecnológico no era suficiente. Que era importante cambiar la cabeza de la gente, la mentalidad de la gente, su cultura y organización, y comenzamos un proceso de gerencia de la calidad total que aún se encuentra en marcha. No es una campaña, es permanente, e implica educación. Se guía por cinco principios básicos: el quinto es hacer de Corona una organización con responsabilidad social. Aquí está la esencia de la Fundación Corona. Ser responsable socialmente es un requisito para ser una organización eficaz (entrevista personal).

Las palabras del director de Fundación Corona reflejan el cambio que experimentaron las fundaciones en relación con el concepto de "responsabilidad". La responsabilidad ya no se refiere al trabajador o su fami-

lia, no es una responsabilidad territorial con el vecino, ni se refiere a la autorresponsabilidad de los más pobres. Se define como la responsabilidad del empresario respecto a la sociedad. ¿Qué significa responsabilidad social? Aquí está la respuesta:

> La responsabilidad social es como una serie de círculos concéntricos. El círculo central es el cliente donde la relación se establece con base en el precio, la calidad, la oportunidad, la información, etc. El segundo, son los colaboradores de la organización, sus empleados o trabajadores; va más allá de un salario justo, conlleva la satisfacción personal en tanto ser humano. Un tercer nivel responde a las expectativas de los accionistas; sin un retorno económico abandonan la compañía o el país. El cuarto nivel es la comunidad vecina en la medida en que tengamos un impacto sobre ella [...] El círculo más grande es la sociedad. Éste es el ámbito de la Fundación. Es aquí donde Corona como organización y la familia Echavarría cumplen con la responsabilidad frente a la sociedad entera. Una organización debe devolver lo que el país le dio (entrevista personal).

La responsabilidad del empresario es desterritorializar y desindividualizar, desapareciendo, así, el vínculo directo entre el benefactor y el beneficiario. El negocio es una responsabilidad frente a la sociedad. Entonces, ¿cómo es que los empresarios cumplen sus obligaciones frente a la sociedad?, ¿cómo participan?

> Corona es una organización empresarial que sabe de administración [...] Nuestra misión es contribuir al desarrollo social de Colombia, mejorando la administración de su proceso social. La administración tiene dos dimensiones: una es micro, cómo mejorar la administración de las organizaciones e instituciones; otra es macro, cómo mejorar la administración de las políticas públicas en tanto contexto para el funcionamiento de las instituciones. Las instituciones no están en el vacío, ellas trabajan o no trabajan de acuerdo con el marco de políticas públicas, la forma en la que se diseñan las políticas es un elemento clave para el mejoramiento de la administración institucional (entrevista personal).

Implícito en este modelo está también el cambio desde un concepto de "donación monetaria" a uno de "transferencia de *know-how*". La experticia y la capacidad de innovación son instrumentos importantes, como se refleja en las palabras del director responsable del programa de salud, "la Fundación da de su *ser*, no de su *tener*" (entrevista personal). Esto se refleja en la misión de la organización: "Contribuir al desarrollo del país a través de la mejora de la administración de los procesos sociales, a través de programas y proyectos innovadores, que faciliten a los

más pobres el acceso a los beneficios del desarrollo" (Fundación Corona, 1997: 19).

A diferencia de los modelos asistencialista y desarrollista, el objetivo no es la población más pobre, sino las instituciones públicas —como es el caso del sector salud donde Corona centra su atención en la administración hospitalaria—. Corona auspició la creación del Centro de Gestión Hospitalaria con participación del sector privado, el Estado y otras fundaciones, "buscando el cofinanciamiento y el apalancamiento, no sólo en el aspecto financiero, sino en la experiencia que estas instituciones tienen" (entrevista personal con el director del Programa de Salud).

Corona tiene influencia política y crea espacios para la deliberación pública alrededor de áreas temáticas. Inician debates acerca de leyes y decretos relacionados con la salud, acerca de propuestas legislativas que vienen del Ministerio y acerca de los resultados de las investigaciones, como por ejemplo aquella de la evasión fiscal en las contribuciones al sistema de salud. Los profesionales de Corona también participan en el consejo directivo de diferentes asociaciones.

No obstante su apoyo al diálogo alrededor de cuestiones políticas, la Fundación Corona restringe su ámbito de intervención a discusiones de expertos y a consideraciones administrativas. Ciertamente, mejorar la capacidad gerencial del Estado tiene un efecto en la democracia en la medida en que hay más transparencia y menor espacio para la corrupción. Sin embargo, las cuestiones sociales —como la pobreza y el acceso a la salud— constituyen problemas políticos cuya solución requiere de la presencia de actores políticos con capacidad de participar en debates sociales. Reducir estos problemas a un tema de gerencia despolitiza la política y, por lo tanto, reduce el ámbito de la democracia. La solución de los conflictos de Colombia depende de un diálogo con actores excluidos de la política, ya sea porque han remplazado la política con el uso de la fuerza, o porque no tienen una voz organizada. La decisión de Fundación Corona de participar en el proyecto de la Fundación Ideas para la Paz confirma la voluntad de introducir nuevamente la política.

La Fundación Social también ha ampliado su participación a la esfera pública y ha definido sus intervenciones como "responsabilidad social". Bernardo Toro, vicepresidente de Asuntos Externos, diferencia lo anterior de la filantropía:

> En América Latina no tiene sentido hablar acerca de filantropía, tiene más sentido hablar de responsabilidad social, esto es, cómo construir el contrato

social. De ahí que el esfuerzo político no es "competir" con el Estado, sino influir y modificar las relaciones sociales, económicas y políticas del país (entrevista personal).

La Fundación Social define su quehacer como un proyecto político centrado en la reforma de las relaciones de los ciudadanos con el gobierno. La Fundación participa en proyectos relacionados con la transparencia en las elecciones, la organización de los ciudadanos contra la corrupción, la defensa de los derechos humanos y la organización de la sociedad civil, como fue el caso del proyecto más promisorio de participación ciudadana: "Viva la Ciudadanía". De acuerdo con un alto ejecutivo, "es importante reorganizar el espacio público, y es una obligación entrar en contacto con el Estado para recrearlo" (entrevista personal).

Como parte de su agenda política, la Fundación Social organizó programas, como "Empresarios por la Paz", un espacio donde los actores privados intercambian puntos de vista sobre la situación del conflicto colombiano y las iniciativas de paz. El programa incluye estrategias que pueden contribuir a una solución negociada al conflicto armado, al mejoramiento de los derechos humanos y al fortalecimiento de la justicia, así como a la construcción de una cultura de coexistencia pacífica y democrática (Fundación Social, 1999). La Fundación Social es la Secretaría Técnica de Mandato por la Paz, y también organiza el seguimiento de las violaciones al mandato internacional de derechos humanos, participa en la orientación política de la Asamblea Permanente por la Paz —definida como un espacio de encuentro en la diversidad—, y contribuye a la integración de ex combatientes a la vida civil.

Proantioquia también está implantando un modelo de gobernanza donde las decisiones son tomadas mediante negociaciones con el fin de movilizar el consenso y construir un entendimiento mutuo. Siguiendo esta línea de acción, Proantioquia auspicia programas cuyo objetivo es alcanzar la paz y la democracia sobre la base del diálogo y la comunicación —como "Entretodos, Programa de Convivencia Ciudadana" (creado para encarar el problema de la violencia en la ciudad de Medellín), y "Antioquia, Convergencia y Desarrollo" (creado para informar a la opinión pública acerca de temas relacionados con el desarrollo de Antioquia).

Conclusiones

Este estudio de caso ilustra los cambios en las formas de gobernanza —*asistencialista*, *desarrollista* y *pública*— por los que han atravesado

las fundaciones empresariales, cambios que han sido acompañados de una participación más democrática. Los beneficiarios son concebidos como participantes en su propio desarrollo antes que como receptores de donaciones. El vínculo afectivo entre empleador y empleado es remplazado por el conocimiento de expertos y unidades especializadas en la toma de decisiones. La mayor distancia entre donantes y beneficiarios, y la incorporación de la preocupación nacional y pública, debilitan los vínculos afectivos. El caso de las mujeres, un objetivo importante de la filantropía, ilustra esta transformación; durante los periodos iniciales de la industrialización, las trabajadoras solteras eran objeto de campañas morales y prácticas paternalistas. Posteriormente, las mujeres fueron enfocadas en tanto esposas de los trabajadores con programas relativos a las familias y a los niños; hoy en día estos programas trabajan con las mujeres en tanto cabezas de familia y, por lo tanto, se orientan hacia sus intereses productivos. La focalización en el sector informal también introdujo el tema del desarrollo de las capacidades de los trabajadores —como liderazgo, responsabilidad, capacidad empresarial y autoestima—. La incorporación de preocupaciones públicas permitió ligar la filantropía a un proceso de crecimiento económico, como se refleja en el concepto de "fundaciones-propiedad". La expresión utilizada por las fundaciones empresariales, acerca de que no puede haber un negocio saludable en una sociedad enferma, resume bien la prioridad otorgada a las formas de gobernanza pública y social que caracterizan a la filantropía colombiana. Así, la gobernanza se centra en el macroinflujo, la institucionalidad y las instituciones públicas. La situación de conflicto y violencia constituye también un contexto principal que fomenta las prácticas de gobernanza democrática de las fundaciones; las fundaciones han centrado su participación democrática reforzando las organizaciones no gubernamentales, abriendo espacios para el diálogo y la solución de conflictos, y fomentando que el Estado sea más controlado y fiscalizado por los ciudadanos.

El camino hacia una práctica más democrática no es homogéneo ni todas las fundaciones se mueven en la misma dirección. La participación democrática tiene lugar sobre todo en el ámbito local, antes que en el nacional. Las decisiones acerca de quién, cómo y qué temas se someten a deliberación todavía ocurren en círculos cerrados y sin una discusión pública. Existen también importantes consideraciones relacionadas con la fiscalización y control que no han sido mencionadas pero que merecen más atención.

La crisis económica y política plantea retos importantes al sostenimiento de las fundaciones en un contexto de creciente pobreza y disminu-

ción de recursos económicos. El caso de la Fundación FES ha sido mencionado; la crisis también ha afectado a la Fundación Social, que ha reducido sus programas sociales, así como a fundaciones que trabajan en la industria petrolera. El presente contexto de "negociación de la paz" con el movimiento guerrillero introduce nuevos tópicos y voces en la agenda democrática. Indudablemente, la participación de las fundaciones es importante como nunca antes; los 100 años de experiencia acumulada son una contribución que no debe ser ignorada. La coyuntura actual también abre campo para superar viejos temores y solicitar soluciones creativas con la participación de voces antes excluidas.

BIBLIOGRAFÍA

Abel, Christropher, *Ensayos de historia de la salud en Colombia, 1920-1990,* Bogotá, IEPRI-CEREC, 1996.

Alcaraván, "Compartiendo experiencias", Memorias del IV Encuentro de Fundaciones Petroleras, Cartagena, 12 al 20 de marzo de 1999.

Arango, Gloria y R. Arango, "Las asociaciones católicas de Antioquia en el siglo XIX y sus formas de sociabilidad", ponencia presentada en el IX Congreso de Historia de Colombia, Tunja, mayo de 1995.

Arango, Luz, "Mujeres obreras, familia y políticas empresariales. La historia de Fabricato", ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Historia de Colombia, 1992.

Briceño Jáuregui, Manuel, *Del Círculo de Obreros y de la Caja Social de Ahorros a la Fundación Social: 1911-1972,* Santa Fe de Bogotá, Fundación Social, 1997.

Cardoso, Fernando, "Entrepeneurs and the Transition Process: The Brazilian Case", en Guillermo O'Donnell, P. C. Schmiter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy,* Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1986.

Caro, Elvia, "Visiones y realidades de género en la filantropía empresarial", en Cristina Rojas, Gustavo Morales, Carmenza Saldías, Elvia Caro y Juan Carlos Jaramillo, *Filantropía y cambio social: el caso de las fundaciones empresariales filantrópicas en Colombia,* informe presentado a la Fundación Ford, 1999.

Casas, María, *El padre Campoamor y su obra: el Círculo de Obreros,* Santa Fe de Bogotá, Fundación Social, 1995.

Castro, Beatriz, "Caridad y beneficencia en Cali, 1848-1898", *Boletín Cultural y Bibliográfico,* vol. XXVII, núm. 2, Bogotá, Biblioteca Luis Ángel Arango, 1990.

———, *El tratamiento de la pobreza urbana en Colombia, 1869-1922,* Colombia, Universidad del Valle, 1998.

Echeverri, Álvaro, *Élites y proceso político en Colombia (1950-1978),* Bogotá, Fundación Universitaria Autónoma de Colombia, 1986.

Elias, Norbert, *The Civilizing Process. The History of Manners and State Formation and Civilization,* Oxford y Cambridge, Blackwell, 1994.

Evans, Peter, "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidency on Sinergy", *World Development,* vol. 24, núm. 6, 1996.

Ewald, Francois, *Histoire de l'État Providence,* París, Brasset, 1996.

Farnsworth-Alvear, Ann, *Dulcinea in the Factory. Myths, Morals, Men, and Women in Colombia's Industrial Experiment, 1905-1960,* Durham y Londres, Duke University Press, 2000.

Foucault, Michel, "The Subjet of Power", en Hubert Dreyfus y Paul Rabinow (eds.), *Michel Foucault, Beyond Structuralism and Hermeneutics,* Chicago, The University of Chicago Press, 1983.

———, *Discipline and Punish, The Birth of the Prison,* Nueva York, Vintage Books, 1979.

Fundación Corona, *Evaluación de los programas de apoyo a la microempresa, 1997-1998,* Colombia, Fundación Corona, 1998.

———, *Reporte anual 1996. Políticas de desarrollo empresarial,* Colombia, Fundación Corona, 1997.

Fundación para la Educación Superior, *FES Foundation, a Private Social Enterprise,* Colombia, FES, s. f.

Fundación Social, "Contribuir a construir la paz y la convivencia social como prioridad de la Fundación Social", informe de realizaciones, 8 junio de 1999.

———, *Fundación Social y sus empresas, 1997,* Santa Fe de Bogotá, Fundación Social, 1998.

———, *Fundación Social y sus empresas, una trayectoria y una voluntad al servicio de los pobres,* Santa Fe de Bogotá, Gaceta, 1997.

Hocol, "Compartiendo experiencias", memorias del IV Encuentro de Fundaciones Petroleras, Cartagena, 12 al 20 de marzo de 1999.

Jessop, Bob, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", *ISSJ,* núm. 155, 1998.

Kalmanovitz, Salomón, "Los gremios industriales ante la crisis", en Francisco Leal y León Zamosc (eds.), *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80,* Bogotá, Tercer Mundo, 1990.

Londoño, Rocío y Alberto Saldariaga, *La ciudad de Dios en Bogotá: Barrio Villa Javier,* Santa Fe de Bogotá, Fundación Social, 1995.

Londoño, Rocío y Gabriel Restrepo, *Diez historias de vida:* "Las Marías", Santa Fe de Bogotá, Fundación Social, 1995.

Marín, Antonio, "Historia de las prácticas solidarias en Antioquia 1850-1930", ponencia presentada en el IX Congreso de Historia de Colombia, Tunja, mayo de 1995.

Martínez Boom, Alberto *et al.*, *Educación, poder moral y modernización. Historia de la acción educativa de la Fundación Social (1911-1961),* Santa Fe de Bogotá, Fundación Social, 1996.

Mayor Mora, Alberto, *Ética, trabajo y productividad en Antioquia,* Bogotá, Tercer Mundo, 1989.

McKean, Cressida, "Training and Technical Assistance for Small and Microenterprise: A Discussion of their Effectiveness", en *Contrapunto. The Informal Sector Debate in Latin America,* Albany, State University of New York Press, 1994.

Mouffe, Chantal, "Democratic Politics and the Question of Identity", en John Rajchman *et al.* (eds.), *The Identity in Question,* Nueva York y Londres, Routledge, 1995.

Palacios, Marco, *Entre la legitimidad y la violencia,* Santa Fe de Bogotá, Norma, 1995.

Pizarro, Eduardo, "Democracia restringida y desinstitucionalización política", en Pedro Medellín (ed.), *La reforma del Estado en América Latina,* Bogotá, Fescol, 1989.

———, "La insurgencia armada: raíces y perspectivas", en Francisco Leal y León Zamosc (eds.), *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80,* Bogotá, Tercer Mundo, 1990.

Putnam, Robert, "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", *Political Science and Politics, s. d.*, 1995.

———, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy,* Princeton, Princeton University Press, 1993.

Querubín, María Eugenia, *El grupo Empresarios por la Paz frente al proceso de negociación frente al conflicto armado,* inédito [1998].

Rakowski, Cathy, *Contrapunto. The Informal Sector Debate in Latin America,* Albany, State University of New York Press, 1994.

Rosenau, James y Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Chaos in Worl Politics,* Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Salamon, Lester, *Partners in Public Service: Government/Non Profit Relations in the Modern Welfare State,* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995.

Silva, Eduardo y Francisco Durand, "Organized Business and Politics in Latin America", en Francisco Durand y Eduardo Silva (eds.), *Organized Business, Economic Change and Democracy in Latin America,* Florida, North South Center Press, 1989.

Skocpol, Theda, "Advocates without Members: The Recent Transformation of American Civic Life", en Skocpol y Fiorina (eds.), 1999, pp. 498-504.

——— y Morris Fiorina (eds.), *Civic Engagement in American Democracy,* Washington y Nueva York, Brooking Institution Press y Russell Sage Foundation, 1999.

Sowell, David, *The Early Colombian Labor Movement. Artisans and Politics in Bogota, 1832-1918,* Filadelfia, Temple University Press, 1992.

Stoker, Gerry, "Governance as Theory: Five Propositions", *ISSJ,* núm. 155, 1998.

Tarrow, Sidney, "Making Social Science Work across Space and Time: A Critical Reflexion of Robert Putnam's Making Democracy Work", *American Political Science Review,* vol. 90, núm. 2, 1996.

Villar, Rodrigo, Regina List y Lester Salamon, "Colombia: A Diverse Nonprofit Sector", en *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector,* Baltimore, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

———, *La influencia de las ONG en la política para las microempresas en Colombia,* inédito [1999].

Wilde, Alexander, *Conversaciones de caballeros. La quiebra de la democracia en Colombia,* Bogotá, Tercer Mundo, 1982.

Zizek, Slavoj, *The Ticklish Subject. The Absent Centre of Political Ontology,* Londres, Nueva York, Verso, 1999.

LOS CINCO VIAJES DE LOS FEMINISMOS EN COLOMBIA (1980-1999): AVANCES Y ESTANCAMIENTOS

María Emma Wills
(con la asistencia de Laura Zambrano)

A manera de introducción: conceptos y opciones metodológicas

Este informe tiene como propósito evaluar el proceso a través del cual, entre 1980 y 1999, una mirada sensible a las discriminaciones y subordinaciones de género se fue abriendo paso en la sociedad civil colombiana y en el conjunto de sus instituciones.[1] En este trabajo, la categoría "sociedad civil" no sólo denota rasgos descriptivo-organizativos, sino que también se refiere a la existencia o ausencia de elementos *cualitativos*. Éstos vinculan la constitución de la sociedad civil con el de régimen democrático; si las innumerables iniciativas colectivas y organizadas confluyen para que se fortalezca una *esfera de debate público* incluyente y vital, entonces concluimos que no sólo se están gestando organizaciones sociales, sino que además existe una sociedad civil en vías de afianzamiento (Fraser, 1997). En estas esferas de debate los movimientos, las redes, las organizaciones y los individuos mismos adquieren las destrezas propias de una toma de decisiones democrática: transar, presionar, negociar, aceptar el disenso, manejar el conflicto y gestar consensos mínimos para actuar colectivamente —tanto dentro de la organización como en sus relaciones con otros movimientos e instituciones—. En otras palabras, es en esos lugares de encuentro y debate donde los individuos se transforman en *ciudadanos* y *ciudadanas*, personas conscientes no sólo de sus intereses, necesidades, retos, valores y definiciones personales de "buena vida", sino de aquellos aspectos que concuerdan o que chocan con los de los demás. La transformación del individuo en ciudadana(o)

[1] Para el presente trabajo se realizaron 16 entrevistas entre febrero y marzo de 2000. Aparecen referidas con una E seguida del número de la entrevista: 1. Ingrid Bolívar, 2. María Mercedes Cuéllar, 3. Magdalena León, 4. Argelia Londoño, 5. Donny Meertens, 6. Claudia Mejía, 7. Andrea Parra, 8. Yolanda Puyana, 9. Beatriz Quintero, 10. Olga Amparo Sánchez, 11. Nora Segura, 12. Cristina Suaza, 13. Florence Thomas, 14. Elisabeth Ungar, 15. Magdala Velázquez, y 16. Funcionario no identificado. [N. del E.]

en la esfera pública implica, además, que la persona se descubre como sujeto portador de derechos y obligaciones que comparte con los otros miembros de una comunidad política.

Por otra parte, el concepto de *esfera pública* remite a la consideración de que, además de organizaciones sociales, existen *públicos* cuyas visiones no siempre se confrontan en condiciones de simetría. Por ejemplo, existen públicos oficiales y contrapúblicos (de mujeres, minorías étnicas, voces populares), públicos débiles (sin capacidad "decisoria y sancionatoria") y públicos fuertes (toman decisiones con carácter obligatorio: Parlamento, rama judicial) (Fraser, 1997), todos los cuales no tienen por qué disolver sus peculiaridades en una Gran Esfera Pública, pero que sí requieren, si han de democratizar al conjunto social, de puentes y *articulaciones* entre sí. La categoría "público" remite también a la posibilidad de que existan "transformaciones de la conciencia", las cuales no llegan por las vías de la organización social (los movimientos, las ONG) o de la política clásica (los partidos), y hace visibles los *circuitos de circulación de discursos* —medios de comunicación, producción literaria, cinematográfica o académica— que aportan a la esfera pública puntos de vista distintos a los oficiales, auspician la aparición de identidades diferentes a las clásicas y nutren el debate nacional.

Además, en este informe el *género* se entiende como una categoría que hace visible la construcción cultural, muchas veces inequitativa, que elabora un orden social de las diferencias sexuales. Las definiciones de lo masculino y lo femenino remiten, más que a datos biológicos, a arreglos históricos pactados entre distintos agentes poderosos, quienes los imponen al conjunto de una población mediante la seducción o la violencia. El género señala también cómo el advenimiento de la modernidad y de las revoluciones democráticas planteó en sus orígenes arreglos que instituían relaciones asimétricas de poder. Por un lado, hizo equivaler lo público con rasgos que le atribuyó a lo masculino (la razón, el cálculo), y lo privado e íntimo con cualidades que definió como exclusivamente femeninas (la emoción); esta dualización del mundo social legitimó la *exclusión* de la mujer de las esferas de debate público y de los lugares de toma de decisiones institucionales. Además, la modernidad, tan emancipadora desde otras dimensiones, terminó atribuyéndole un papel devaluado o invisible a la esfera privada frente a la pública y, así, subrepticiamente, adscribió a las mujeres a posiciones *subordinadas* frente a los hombres (Wills, 1999a). Por lo tanto, la categoría de género es de naturaleza política y pretende develar y transformar aquellos arreglos por medio de los cuales se reproducen relaciones que subordinan o excluyen a las mujeres del poder en razón de su sexo.

De la articulación entre los conceptos "sociedad civil", "públicos" y "género" emerge el objetivo central de este informe: reconstruir la manera como los discursos feministas de la segunda ola[2] empezaron a circular en Colombia y a suscitar la formación de diversos movimientos feministas (primer viaje), y a penetrar cuatro espacios fundamentales —el académico (segundo viaje), el estatal-institucional (tercer viaje), el del derecho (cuarto viaje) y el de los movimientos populares (quinto viaje)—. En cada uno de los "viajes" se busca evaluar si la inserción de una sensibilidad de género en estos espacios afianza un ideario y una práctica democráticos, o si, por el contrario, contribuye a consolidar mentalidades intransigentes y esferas de debate volcadas exclusivamente en lo propio.

El contexto general

Resumir las transformaciones de Colombia en estas dos últimas décadas no es fácil.[3] El país está atravesado por lógicas contradictorias: por un lado, pasó de ser un país con guerrillas a ser uno con diversos ejércitos institucionales de diverso cuño ideológico; por otra parte, además de los discursos que fundamentan la guerra, en estos 20 años ha prosperado en esferas oficiales y no oficiales un lenguaje y un campo de iniciativas que reivindica el ideario democrático y los avances inscritos en el decálogo de derechos de la Constitución de 1991. Finalmente, si en 1980 había economistas que señalaban cómo al país le iba mal mientras a la economía le iba bien, hoy tanto la política como la economía están simultáneamente en crisis. Profundización de la guerra, cualificación del discurso democrático y dura crisis económica son, entonces, los procesos que marcan estas décadas y que avanzan en direcciones opuestas.

En Colombia, además, las expresiones políticas oficiales y de oposición eran producto de una sociedad que por muchos años, y a pesar de su discurso democrático, había sido educada para temerle al pluralismo y la alteridad (étnica, racial, de clase, de género). En 1980, el país, estaba aún permeado por los efectos de un régimen concordatario que definía a la nación como una, indivisible y, por sobre todo, católica (Wills, en prensa). La Iglesia, más que en otros países de América Latina, desempeñó en Colombia un papel central en la fundamentación y reproducción

[2] La primera ola remite a las "sufragistas" de principios del siglo XX; la segunda se refiere a la que emerge en la década de 1960 en países como Estados Unidos, Francia o Inglaterra.

[3] Sobre el contexto social colombiano, véanse los artículos de Mauricio Romero en este mismo volumen. [N. del E.]

del orden oficial. Su injerencia se había sentido no sólo en el campo religioso, sino también en el educativo y en el político. Esta injerencia de la Iglesia en el terreno político tendría efectos perniciosos: las luchas políticas adquirirían fácilmente un carácter fundamentalista, de cruzada religiosa, que impedía la construcción de una esfera de debate público. Más que por ideologías, los partidos y las fuerzas políticas operaban inspirados por *verdades absolutas*, discursos no negociables que encerraban a cada identidad en sus propios argumentos.

En la década de 1980, por efecto de diversos cambios —mayor escolarización, expansión de los medios de comunicación, migración campo-ciudad (González, 1997)—, la sociedad fue viviendo procesos graduales e irreversibles de secularización, junto con la aparición de una corriente de opinión que empezó a rechazar la utilización de métodos violentos para la resolución de los conflictos, tanto por parte del Estado como de la insurgencia. A esto se agrega la presencia del discurso sobre el "derecho a la diferencia". Al comparar el lenguaje del decenio de 1980 con el actual encontramos que, además de los discursos maniqueos, aparece una propuesta que aboga con fuerza por la búsqueda de consensos a partir del respeto de las diferencias y de la aceptación y valoración positiva de los conflictos. En este sentido, sectores de la sociedad colombiana han empezado a hacer suyo el canon pluralista sin el cual la democracia no funciona.

Primer viaje: de los feminismos absolutistas a los feminismos secular-democráticos

Los prolegómenos[4]

Las discusiones feministas se iniciaron en Colombia en la década de 1970, cuando se constituyeron grupos de autoconciencia en distintas ciudades del país inspirados en ideas que llegaron por la vía de los libros y de los viajes al extranjero que emprendieron algunas mujeres. Luego de las vivencias en otras latitudes, estas mujeres regresaban familiarizadas con las polémicas feministas que sacudían a otros países. Unas se lanzaban a hacer fichas bibliográficas, traducían textos clave e iniciaban la publicación de periódicos. Otras, un poco por azar, se encontraban con el pensamiento de marxistas feministas que circulaban por editoria-

[4] Esta reconstrucción se hace a partir de las entrevistas E15, E10, E12; véase también Luna y Villarreal (1994).

les clandestinas —Editorial La Pulga dejaría su sello en toda una generación de izquierda—. Además, en esa década se realizaron varios actos de repercusión mundial sobre la discriminación de la mujer.[5] Al decir de una de las pioneras del feminismo en Colombia, Argelia Londoño, "fue en los setenta cuando adquirimos conciencia de que éramos víctimas y descubrimos una rebeldía particular".

En esos años, "todo estaba en efervescencia intelectual". Se daban debates sobre temas tan innovadores como el de la relación entre cuerpo y poder, o el lugar del Estado en la liberación de las mujeres, e inusitados reclamos en un país tan católico —como el derecho al aborto—. Eran épocas de lecturas juiciosas de textos teóricos, de debates con compañeros de militancias, de miedos frente a la represión, pero también de sueños y esperanzas. Eran, a diferencia de la actual, épocas de encantamientos políticos.

El I Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe (1981)

Para entender las discusiones que se dieron entre movimientos y corrientes en esta reunión, es necesario considerar: *1)* la *procedencia* de la mayoría de feministas de esa generación, y *2)* las distintas *concepciones* de la lucha por la liberación de la mujer que las inspiraban. La mayoría de las feministas entrevistadas[6] reconocen que provenían de la izquierda, "una izquierda absorbente en muchos planos", y señalan que no tenían un proyecto feminista claro pero tampoco creían "en el vestido blanco y el matrimonio". Entre estas militancias había corrientes más refractarias a aceptar la presencia de subordinaciones que no fueran las de clase (p. e., los marxistas-leninistas y el Partido Comunista), estas organizaciones muchas veces asumían actitudes "recatadas, mojigatas, pacatas y fariseas" ante el tema de género.[7] Para las mujeres que provenían de estas militancias, el divorcio con sus partidos fue profundo y sin apelación. Otras provenían de la orilla trotskista —para la época, el grupo más sensible a las artes y la cultura, más cercano a un mundo bohemio, y más abierto a los nuevos temas en la agenda política—; éstas no sentían la urgencia de romper con los partidos, por el contrario, consideraban

[5] A pesar del ambiente mojigato, surgieron consignas tan radicales como las siguientes: "Toda penetración es yanqui", "¡Oh, Familia: que te lluevan lenguas de fuego!" o "Mi cuerpo es mío".

[6] Aquí combino las entrevistas E9, E12, E15, E4 y E10.

[7] A Magdala Velázquez los cuadros de su partido le prohibieron recibir a sus compañeros de militancia temprano en la mañana en *baby doll*.

posible el doble matrimonio —con la izquierda y con el feminismo—. La memoria, a veces dolorosa, que dejó la vivencia de la militancia marcó profundamente las escisiones que dividirían posteriormente al campo feminista. Estas divisiones, por lo demás, no eran particulares de los feminismos colombianos ni desaparecían con el tiempo (Alvarez *et al.*, 1992).

Además de la procedencia, los primeros grupos eran muy diversos entre sí. Algunos concebían el feminismo como una propuesta de vida; más que insertarse en el Estado o los partidos, creían que la fundación de mundos radicalmente distintos al oficial tendría la fuerza de generar cambios globales. A esta causa le dedicaron muchos años de su vida:

> En mi paso por Francia, aprendí que la militancia no implicaba sacrificar otros aspectos de la vida [...] que las cosas se podían combinar, que las feministas podíamos tener una vida muy completa y que no teníamos que sacrificar los hijos o el amor por andar militando [...] En 1977, en Colombia todo estaba en efervescencia. En Medellín, ese año surgieron varios grupos feministas. Uno de ellos se llamaba "Las Mujeres". Por esa época también se dio impulso a un grupo de homosexuales: "El otro" [...] Las reuniones que se hacían en los partidos eran muy serias. Para mí lo importante era propiciar un contacto más íntimo entre las mujeres desde su vida personal. Quería que tomáramos juntas tinto, que nos vinculáramos entre nosotras como personas totales y no sólo como militantes con un programa y una estrategia en la cabeza [...] Cuando salíamos con el Bloque Socialista a marchas, yo entonces preguntaba por las banderas feministas que no aparecían por ningún lado, y los organizadores simplemente me respondían "¡qué pena!, ¡se nos quedaron!" [...] las reuniones en el partido daban un sabor a desmembramiento, como un cuerpo que anda con un brazo por un lado, la cabeza por el otro y los pies por otro [...] Cuando finalmente nos echaron del Bloque, veíamos cómo a las que se habían quedado les tocaba ir a rendirle cuentas a su Comité Central; en cambio, encima de nosotras no había nadie, ni siquiera Dios [...] Nuestra casa era un mundo abierto, un mundo poblado de hombres, mujeres y niños donde mezclábamos cotidianamente el activismo —la organización de la campaña pro-aborto, por ejemplo— con lo lúdico, el arte y la sensibilidad: emprendíamos campañas para "Recuperar la Noche", con música, antorchas, disfraces, bazares. Hacíamos velas. Pintábamos. Escribíamos. Vivíamos en comunidad. Eramos gallada. (E12)

Es al grupo liderado por Chris Suaza, la voz que escuchábamos anteriormente, a quien una venezolana feminista, miembro del grupo "La Conjura", le propuso en 1979 que organizara el Primer Encuentro Feminista. Chris y su gente querían evitar "un congreso de militantes" y, más bien, organizar "un experimento de comunión donde confluyeran

muchas mujeres con distintas iniciativas que se encontraran en sueños e intereses compartidos pero sin jerarquías" (E12). Otras feministas, por el contrario, pensaban que los avances feministas sólo se lograrían a través de los partidos. Estas diferencias, en lugar de enriquecer la confrontación intelectual, llevarían a rupturas tajantes —se producían expulsiones de partidos— que dejarían desconfianzas profundas.

En Bogotá, en los inicios del encuentro, las organizadoras quisieron oponerse a la entrada de las feministas partidistas, como Socorro Ramírez y Luz Jaramillo, que militaban por entonces en el Bloque Socialista. Los actos fueron bochornosos porque el intento de prohibición se manifestó a la entrada del encuentro con hechos "cumplidos", que se convirtieron en noticia pública. Olga Amparo Sánchez, de las primeras que rompieron con las militancias "duras", se oponía a que entraran las mujeres que provenían de los partidos o que no eran consideradas feministas auténticas. La obsesión por la autenticidad se plasmó en esta confrontación —"nos aplicaron el feministómetro" (E3)—. Aunque Ramírez llegó a entrar, sólo pudo participar tangencialmente en algunas de las sesiones. Otras optaron por no participar.

Esta frontera entre las "verdaderas" y las "falsas" se activaría en muchas ocasiones. Quizás este criterio de inclusión/exclusión explique la obsesión por los orígenes que han manifestado algunas entrevistadas: el ser de las primeras militantes adquiere relevancia, pues permite reivindicar la pertenencia a la auténtica comunidad de feministas. A pesar de que esta reunión ha sido relatada con benevolencia por feministas extranjeras (Álvarez *et al.*, 1992: 218), en Colombia dejaría heridas que aún no se han podido cerrar.

Para las feministas que venían de las regiones, estas rencillas eran inexplicables. En Medellín se habían formado, a fines de la década de 1970, varios grupos feministas inspirados en corrientes europeas que reivindicaban opciones libertarias, inspiradas en movimientos *hippies* de otras latitudes, menos vinculadas a la discusión político-militante y sin experiencia previa en los partidos. Bogotá, en cambio, vio prosperar grupos que, quizá por la cercanía con el Estado y la posibilidad de tener acceso a recursos públicos y conexiones internacionales, se dividieron profundamente entre sí.

El proceso constituyente como nucleador del campo feminista

Habría que esperar hasta 1988 para que estas mujeres se volvieran a reunir. La propuesta de reforma constitucional del presidente Barco

fue el hecho que motivó el esfuerzo de un trabajo mancomunado; así, "liberales, comunistas, conservadoras y socialistas de 17 organizaciones, luego de largas discusiones y estudios, elaboramos un proyecto de modificaciones y adiciones a la Constitución de 1887" (Tamayo, inédito [1998]).

A pesar de este esfuerzo, más tarde volverían a emerger desavenencias que se tornarían en motivo de rupturas. En octubre de 1990, durante el Encuentro Nacional de Mujeres "Un abrazo amoroso por la vida", unas feministas abogarían por una participación en las elecciones a la Asamblea Constituyente con listas propias, mientras otras defendían la estrategia de "irse con los partidos". Lo grave del asunto no era, como en el Encuentro de 1981, que existiesen diferencias y conflictos, sino que se manejaron de nuevo en términos de confrontaciones absolutas. En lugar de centrarse en la construcción de una agenda compartida, y dejar en libertad a las distintas corrientes feministas para que cada una escogiera el método para participar, el encuentro se dividió una vez más de manera "traumática": en el podio, frente a centenares de mujeres que venían de las regiones y que no tenían la memoria de los conflictos anteriores, líderes del movimiento discutieron violentamente.

El 4 de mayo de 1991, cuando ya estaba en curso la Asamblea Nacional Constituyente, varios grupos, colectivos y ONG de mujeres, se reunieron con el "propósito de coordinar esfuerzos que permitieran, de una mejor manera, incidir en el proceso constitucional" (Tamayo, inédito [1998]). Afortunadamente, el esfuerzo rindió sus frutos —la Red Nacional de Mujeres nació de esta iniciativa—. Las mujeres emprendieron un cabildeo articulado en la Asamblea Constituyente; aunque perdieron el primer *round* de la pelea —derechos reproductivos—, lograron un éxito rotundo frente a los derechos referidos a la equitativa participación política de las mujeres. Hasta lograron conquistar "la garantía a la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública" (Tamayo, inédito [1998]).

Pero quizá lo más importante de esta experiencia fue la agitación coordinada que produjo en diversas regiones del país: en Popayán, Pereira, Manizales, Cali, Bogotá, se realizaron reuniones donde se discutió la propuesta de reforma constitucional. Por otra parte, las mujeres que participaron en las acciones de cabildeo tuvieron que adquirir destrezas en el terreno legal. Por lo demás, las campañas permitieron vincular los debates feministas a la discusión sobre democracia. Fue en esa época cuando circularon masivamente los lemas de "democracia en el país y en la casa" y "sin los derechos de la mujer, la democracia no va". Así, una vez superado el debate electoral —que no sólo dividió a las muje-

res—, las distintas corrientes feministas y organizaciones de mujeres supieron trabajar juntas por una causa común. Con esta iniciativa, se dio un primer aprendizaje de "unidad en la diversidad".

La IV Conferencia de Pekín

Además del proceso constituyente de 1990, la preparación de la asistencia de la delegación oficial y de la delegación de los movimientos feministas colombianos a Pekín marcó un hito: fue la primera vez que se dio un proceso de negociación más simétrica entre instancias gubernamentales y movimientos de mujeres.[8]

Una líder del movimiento trabajó coordinando una red andina de movimientos feministas que asistirían al encuentro con financiación internacional; con esos fondos, se impulsó la realización de varios talleres regionales que le permitieron a los movimientos feministas conocerse entre sí, salir de su parroquialismo, y hacer un balance de conjunto de los avances y dificultades del feminismo en el área andina y en Colombia. La información de la financiación se difundió entre los grupos, rompiendo el monopolio que ejercían algunas de las ONG más históricas sobre los recursos internacionales (Barrig, 1998).

A raíz de las reuniones entre las ONG y los grupos feministas regionales, se logró enunciar una agenda común; sin embargo, el proceso semiabortó porque la Casa de la Mujer, la primera ONG feminista en el país, se opuso a que la persona que coordinaba hasta ese momento la red siguiera haciéndolo, y propuso a Sara Gómez en su lugar. Desafortunadamente ésta no hablaba inglés y no tuvo la habilidad para jalonar un proceso de confluencia en la Conferencia.

A pesar de estas pugnas, la Conferencia dejó un legado positivo. Las delegaciones oficiales y no gubernamentales colombianas fueron, al decir de una feminista extranjera, de las "más cualificadas" (Acosta, 1998). Por otra parte, para quienes asistieron

> fue como un sacudón [...] por un lado, insertó la vida cotidiana del encuentro en un ambiente ajeno al mundo "occidental" conocido [...] por otro, fue en Pekín donde por primera vez se enunció con mucha fuerza la posición de las feministas anticolonialistas y que se dio abiertamente el debate entre ellas y el feminismo occidental. Muchas palpamos en carne propia los dilemas de fondo que plantea el derecho a la diferencia, y los choques que podían presen-

[8] Esta reconstrucción se hace a partir de las entrevistas E9, E6, E3; además, véase Acosta (1998) y Barrig (1998).

tarse entre la defensa de culturas ancestrales y los feminismos occidentales (E9).

Entre la defensa de tradiciones adversas a lo que Occidente considera el decálogo de la emancipación de la mujer, y su impugnación por parte de otras delegaciones, las mujeres allí aprendieron que los feminismos son muchos y que, en medio de esa diversidad, es necesario buscar consensos que aglutinen al movimiento en su conjunto.

El Plan de Igualdad de Oportunidades

En 1995, en la Consejería Social de la Presidencia, bajo la dirección de Isabel Martínez, se contrataron varias consultorías para fundamentar un plan de igualdad de oportunidades. Sin embargo, este proyecto no prosperaría bajo el gobierno de Samper. Fue hasta 1998, durante la campaña de Noemí Sanin a las elecciones presidenciales que aglutinó a buena parte de los movimientos feministas y de mujeres, cuando la idea fue retomada.

Cuando esta candidata se lanza, varias líderes del movimiento se reúnen con ella. Luego de una primera aproximación, deciden llevar un documento en nombre del movimiento de mujeres para introducir el tema de género en la campaña. De este grupo gestor y de la Red de Mujer y Participación Política (impulsado por Magdalena León desde la Universidad Nacional) salen dos documentos. Éstos se funden en uno solo, que enuncia el Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) como eje central de una política de Estado sobre la cuestión de género (E10, E3, E6). Este proceso de redacción de un solo documento fue la semilla de la cual surgió la Confluencia de Redes, en cuanto a la versión oral de sus orígenes. La versión escrita, sin embargo, señala el cabildeo para incidir en la aprobación de la Ley de Cuotas como el momento originario de la idea, que se consolida luego con el proceso de presión para abrirle un espacio al PIO (La Confluencia de Redes, 2000).

Además, en la versión oral, algunas de las impulsoras de la confluencia aceptan cautelosamente que este nuevo esquema organizativo se adopta, paralelo a la Red Nacional de Mujeres, por varias razones. En primer lugar, algunas de las miembros de la Red consideran que ésta se encuentra muy debilitada, con algunas regionales en receso. Además, desde 1991, cuando se constituye para ejercer un cabildeo sobre la Asamblea Nacional Constituyente, habían aparecido otras redes y, por tanto, era necesario incorporarlas en una nueva instancia de articulación. Pero además de estas razones, el nueva espacio de convergencia se crea por

razones políticas: el espacio de la Red Nacional de Mujeres, según algunas gestoras de la Confluencia, se encontraba saturado de rencillas que en el momento parecían irreconciliables; los conflictos, en lugar de nutrir el debate, una vez más paralizaban la acción. Por eso algunas consideraron que era imprescindible crear un espacio limpio de tensiones, uno que le permitiera al movimiento ser más operativo.

La Confluencia, una vez creada, le imprimiría en los años siguientes un gran impulso al cabildeo por el PIO. Con el apoyo de fondos internacionales, esta instancia realizó diversos encuentros con las redes miembro para preparar conjuntamente un documento que se pudiera negociar con el Departamento de Planeación Nacional (DPN). En el documento, las propuestas para los sectores de vivienda, salud y participación política fueron los mejor sustentados, mientras que otros se elaboraron en "un tono victimizante que, más que abrir espacios en el mundo institucional, le cierra puertas a una planeación que incorpore seriamente la categoría de género" (E16). Sin embargo, lo que es indicativo de una cierta madurez de la Confluencia es que las distintas destrezas, tonos y lenguajes no fueron motivo de ruptura.

Es más, quienes ejercieron el cabildeo en el DPN ganaron confianza y atravesaron los muros imaginarios que separan a técnicos de militantes. Con esta experiencia, la Confluencia probó que es posible que un movimiento social se convierta en interlocutor serio de una agencia estatal y que puede exigirle dos cosas: rendición de cuentas al Estado y sus entes, y participación en la toma de decisiones.

Un balance general

Mientras en la década de 1980 el movimiento percibía en su mayoría al Estado como el gran enemigo y se planteaba como meta derrumbar las instituciones para volver a empezar el mundo desde cero,[9] hoy el objetivo no es destruir al Estado, sino ayudar a construir un andamiaje institucional fuerte, eficaz y democrático. La caída del muro de Berlín y la guerra en Colombia produjeron un cambio de perspectiva en el campo feminista. Además de los distintos planteamientos frente a las instituciones, los temas de la agenda feminista también se modificaron. Antes el movimiento se centraba en luchas puntuales —p. e., legalizar el aborto—, mientras hoy la agenda es más integral —políticas públicas en salud, educación y comunicaciones.

[9] Aquí seguimos las entrevistas E9, E15, E6 y E3.

Este tránsito no deja de estar marcado por tensiones. Por un lado, hay conciencia de que se avanza hacia un cabildeo cada vez más cualificado, pero también hay nostalgia. Al decir de una de las pioneras del movimiento,

> en 1980 las feministas, por lo menos las de Medellín, concebían un mundo absolutamente distinto, hecho de libertades y de sueños locos. Hoy, 20 años después, el movimiento se ha hecho conservador e institucional, ha perdido esa capacidad (casi poética) de soñar e inventar mundos paralelos para encaminarse hacia exigencias menos heroicas pero mucho más realizables. En la medida en que la viabilidad se ha convertido en criterio para definir lo que es exigible, el feminismo en su conjunto abandona posiciones maximalistas y se involucra con proyectos concretos de cambio (E9).

Así, en 20 años los feminismos ganan en concreción, pero pierden en irreverencia e inventiva.

Algunas de las *históricas* son aún más críticas: "el sistema se tragó las reivindicaciones institucionalizándolas y encuadrándolas. Los feminismos perdieron la intención de búsqueda; las mujeres empezaron a reunirse a puerta cerrada. Muchas tenían más vidas que un gato, y sus vidas como militantes, como miembros de familia, como feministas, no casaban entre sí. Hoy, algunas se han burocratizado; otras han ingresado a la diplomacia internacional del feminismo y se la pasan viajando. Cuando nosotras arrancamos, la cosa era muy distinta: el feminismo para nosotras no era una ideología, sino una forma de vivir el mundo" (E12).

Otras, también históricas y críticas, añoran los primeros años por la convicción con que las mujeres del movimiento "se dedicaban juiciosamente a empaparse de los avances que había en el campo teórico y filosófico. Teníamos grupos de estudio, leíamos todo el tiempo. Hoy el pragmatismo se ha llevado por delante ese impulso. Por lo demás, antes los feminismos se hallaban más insertos en el campo de las luchas y los movimientos populares" (E10).

A pesar del timbre nostálgico, hoy las feministas en Colombia también tienen un acervo que mostrar: hay, en el camino recorrido, un capital acumulado de experiencias de negociación y cabildeo, de enfrentamientos con las resistencias institucionales, de adquisición de habilidades políticas, y también hay derrumbe de certezas absolutas. Algunas entienden, a raíz de su propia historia, que no hay democracia sin respeto a la diferencia, uno que muchas veces empieza en casa. Como señala una de las feministas pioneras, "yo no creo que se vaya a lograr mucho con oficinas de la mujer, pero ahí voy acompañando a las demás en el

comité de aplausos" (E12). A pesar de no compartir los rumbos por las que otras transitan, respeta sus decisiones y las apoya.

Sin embargo, estos avances se ven limitados por la *memoria* de los conflictos anteriores y de su pésimo manejo. Muchos dolores no han sido *reparados* porque las diferencias se han expresado más a través del rumor que de un debate abierto entre las distintas posiciones. En algunos casos, los conflictos han dejado de ser ideológicos y se han convertido en antipatías de piel. Desafortunadamente, los intentos que se han hecho hasta el momento, en lugar de conjurar el malestar, lo han ahondado.

El segundo viaje: los discursos feministas en la academia[10]

Un recuento del proceso de incorporación de la problemática de la mujer en el campo académico no podría pasar por alto los aportes de Virginia Gutiérrez de Pineda (1963, 1968); aunque sus primeros trabajos no se hicieron inspirados por un enfoque feminista, se interrogan sobre los arreglos culturales que regulan las relaciones familiares en diversas regiones del país.

Según Nora Segura (1990), el primer impulso que recibieron los estudios sobre la mujer provinieron de preocupaciones demográficas. Luego de esta fase "demográfica", en Bogotá, hacia finales de la década de 1970, aparecieron las publicaciones dirigidas por Magdalena León desde la Asociación Colombiana de Estudios de Población (ACEP), que recogen tanto una base de datos como elaboraciones teóricas sobre la incorporación de la mujer al mercado laboral. En conjunto, estas investigaciones buscan develar los nexos entre las esferas de la producción y la reproducción (León, 1980, 1982). Asimismo, en el Centro de Estudios para el Desarrollo (Cede) de la Universidad de Los Andes, a inicios del decenio de 1980, se emprendieron investigaciones que cuantificaron el aporte de las mujeres al mercado laboral, la segmentación de los mismos, las migraciones y las relaciones entre trabajo remunerado y trabajo doméstico (Meertens, 1995).

En general, se caracterizaría esta época como una de esfuerzos individuales que buscaban hacer visibles los aportes de la mujer en diversos campos. Las bases de datos que se establecieron, y el esfuerzo para que en las encuestas nacionales de hogares se discriminara la información por sexo, "permitieron quitarle a los estudios de la mujer su carácter

[10] Aquí seguimos las entrevistas E15, E13, E12, E3, E11 y E8.

panfletario y otorgarles seriedad. La discriminación de la mujer dejó de ser 'puro cuento' y se convirtió en algo objetivo y cuantificable" (E15).

Paralelamente a estos esfuerzos, o como prolongación de ellos, aparecieron en diversas universidades grupos de mujeres y mixtos interesados en explorar más a fondo el lugar de la mujer en la sociedad colombiana contemporánea. En la década de 1970, en la Universidad de Antioquia, pionera en este aspecto, un grupo de profesoras de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas empezó a "cuestionar su papel, voz y participación en las diversas instancias académicas, administrativas y de representación gremial", mientras en el área de salud se configuraba el Grupo Salud Colombia, que cuestionó "el biologicismo en la interpretación de los procesos salud-enfermedad, la relación médico-paciente y la medicalización de los procesos biológicos de las mujeres como la menstruación, el parto y la menopausia" (Peláez, 2000).

En 1985, en la Universidad Nacional, se conforma el Grupo Mujer y Sociedad con académicas provenientes de diversas disciplinas. Este grupo adquiere estabilidad con el paso del tiempo, y en 1986 organiza un simposio sobre "Mujer y Sociedad", el cual se convertiría en el "ritual de paso" hacia su reconocimiento en la Universidad, pues gracias a su éxito, el grupo logra en 1987 el reconocimiento de la administración central "con asignación de tiempos". Con su formalización, el grupo organiza cursos y emprende actividades de extensión, investigación y consultoría, cumpliendo así una función de "puente múltiple entre lo académico, lo social y lo gubernamental" (Meertens, 1995).

En esa misma época, en la Universidad Externado de Colombia, se inician investigaciones sobre familia, violencia intrafamiliar y salud reproductiva. Unos años después, en el Departamento del Valle, varias mujeres académicas se reúnen para impulsar las primeras políticas públicas que adquieren forma institucional en una oficina de la mujer en la alcaldía de Cali, desde la cual se impulsan programas en mujer y salud y comisarías de familia (E11).

Luego de discutir durante años sobre la posibilidad de abrir un programa completo en estudios de género, mujer y desarrollo en la Universidad Nacional, el grupo Mujer y Sociedad consigue fondos de la cooperación holandesa para poner en marcha una maestría y una especialización en estudios de género (Meertens, 1995). En la Universidad de Antioquia, en el decenio de 1990, "un grupo de reflexión permanente de profesores y estudiantes [...] da origen en 1997 al Centro de Estudios en Género: Mujer y Sociedad" (Peláez, 2000). Este centro impulsa un seminario interno de investigaciones, y uno permanente, abierto a estudiantes y profesionales interesados en el tema.

Es también luego de la Constitución de 1991, y bajo el auspicio de la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia, cuando se inicia un gran proyecto de reconstrucción de la memoria histórica de las mujeres. El proyecto reunió a 41 investigadores; algunos de "talla mayor", "aterrados, se negaron en principio porque del tema no sabían". A pesar de las primeras resistencias, la coordinadora Magdala Velázquez insistió: "pues, muchachos, les va a tocar aprender del asunto" (E15), hasta que tres tomos de *Las mujeres en la historia de Colombia* vieron la luz en 1995.

En cuanto a los temas abordados, si la década de 1980 fue una época de ensimismamiento, "las mujeres necesitábamos reflexionar sobre nuestra propia identidad, teníamos que hacernos la pregunta sobre nosotras mismas y emprender una búsqueda de lo que constituía nuestra diferencia" (E15). El decenio de 1990 puede caracterizarse como una década de apertura e interdisciplinariedad. Este tender puentes responde en parte a que "los estudios en género [...] permiten establecer relaciones con las diferentes disciplinas sociales". Además, en el campo feminista se abrió paso el discurso del derecho a la diferencia que conecta las luchas de las mujeres con aquéllas emprendidas por otros grupos discriminados. Por otra parte, con la Constitución caen las resistencias al avance de la mujer en el campo legal. Los adelantos logrados en el campo del derecho señalan la necesidad de trabajar "en el terreno cultural, de las mentalidades, del mundo simbólico" (E13).

A modo de balance

Si hace 20 años la mujer no era visible en las estadísticas y no existían los datos que sustentaran la denuncia de la discriminación, hoy las investigaciones fundamentan las exigencias feministas de equidad en los campos político, social, económico y cultural. Por las estadísticas sabemos que en décadas recientes ha aumentado el número de mujeres matriculadas en todos los niveles de la educación, y que las matrículas femeninas en las universidades sobrepasan a las masculinas (Peláez, 2000). Sin embargo, este acceso masivo no garantiza por sí solo que las estudiantes mujeres adquieran mayor conciencia de sus derechos y que los estudiantes acepten que cierto tipo de conductas y arreglos históricos han ido en detrimento de las mujeres, ni que éstas vivan automáticamente procesos internos y colectivos de empoderamiento. Para que el paso por la universidad sea motivo de transformaciones de la conciencia se requiere que las modificaciones cuantitativas vayan acompañadas por cambios cualitativos —p. e., por la vía de los contenidos y los cursos de las carreras.

Debido a la aparición de centros de estudio de género en diversas universidades del país, y a la sensibilización de más mujeres académicas —y algunos hombres— acerca del tema, se ha avanzado en el ámbito académico. La década de 1990 está marcada por un esfuerzo de institucionalización en las universidades de los grupos feministas pioneros y por una diversificación de miradas en torno al tema.

Sin embargo, a pesar de estos avances, hoy los esfuerzos tropiezan con efectos no intencionales de las estrategias que se adoptaron en la década anterior. La institucionalización por la vía de centros fortaleció los programas internamente, pero los aisló de las facultades y los departamentos. En otras palabras, si no se corrige la tendencia, los esfuerzos pueden culminar en el síndrome del *gueto*. Este aislamiento de las carreras es aún más grave si tenemos en cuenta que la academia es uno de los espacios más importantes para resguardar del olvido y transmitir una memoria sobre las luchas que han librado las mujeres en décadas pasadas, cultivar "los relevos generacionales" de los movimientos feministas, y sensibilizar a los jóvenes sobre la pervivencia de relaciones inequitativas de género.

En este sentido, a pesar de los avances, algunas personas perciben con escepticismo los cambios de mentalidad en el medio universitario. Al decir de una joven politóloga que optó por la investigación y la docencia, "los uniandinos quieren tener mujeres que se queden en casa. Quieren tener hogares estables y cómodos, y esposas juiciosas" (E1). Pero no son sólo los estudiantes hombres quienes no parecen haber cambiado tanto como lo sugieren algunas estadísticas: "Aún en las nuevas generaciones de mujeres profesionales prosperan las actitudes sumisas ante los hombres — 'que tráeme el tintico, que sírveme la comida, que a lavar los platos'—; tanto así, que he llegado a pensar que mi cuñado tiene razón cuando afirma que 'ustedes las feministas piensan que el mundo ha cambiado más de lo que en realidad lo ha hecho'" (E9).

Otros datos tienden a confirmar el escepticismo: las carreras por las que optan las mujeres en su mayoría siguen siendo las que tradicionalmente se han considerado a tono con la feminidad: enfermería, nutrición y dietética, educación, trabajo social, psicología. Además, "estos estudios parecen no estar adecuados a las exigencias del mercado [...] En 1998, el nivel de desempleo de las colombianas alcanzó 35% frente a 9.6% de los hombres [...] y las mujeres en conjunto ganan aún hoy 15% menos salario que los hombres, a pesar de contar con el mismo nivel de preparación académica y con un cargo equivalente" (Peláez, 2000).

En suma, en Colombia, a pesar de los avances, la categoría de género no se ha legitimado lo suficiente en los ámbitos académicos como para

haberse normalizado en los programas oficiales. "El feminismo, no obstante las transformaciones, sigue siendo tratado como un tema para feministas 'iniciadas'" (E7). Puede que sea cierto que "en la academia no hay ni rechazo ni aceptación de los temas de género", y que lo que pasa, "como en otras áreas, es que, a pesar de su importancia, está sujeto a fuentes de financiación" (E14). Pero puede también ser que la "academia es poco solidaria con el feminismo" (E13). Ya sea por falta de solidaridad o financiamiento, lo que sugiere la situación actual es que, luego de una etapa de recogimiento en centros especializados en temas de género, es hora de adoptar una estrategia que "naturalice" la categoría en la enseñanza de las distintas carreras a nivel de pregrado.

El derecho: del ciudadano homogéneo al reconocimiento de las ciudadanías específicas

Uno de los campos en los cuales se han producido avances importantes entre 1980 y 1997 a favor de las mujeres ha sido el legislativo. En un primer momento, la sensibilidad a la discriminación basada en el género se introdujo en la legislación del país a través de la presión internacional, lo cual llevó a los gobiernos a ratificar acuerdos y convenios destinados a adoptar medidas en contra de la discriminación y la violencia ejercida sobre las mujeres, y dispositivos a favor de la ampliación de sus derechos fundamentales. Si bien es cierto que muchos de estos acuerdos producen efectos meramente formales, al menos constituyen un primer paso hacia la sensibilización de la existencia de formas de discriminación contra la mujer. Ciertos acuerdos internacionales, por lo demás, prevalecen sobre el derecho nacional.

Sin que desaparezca la presión internacional, a comienzos de la década de 1990 se inicia un segundo momento en el campo del derecho. Este paso viene impulsado por un hito que marcaría un salto cualitativo: la realización de la Asamblea Nacional Constituyente y la consiguiente promulgación de la nueva Constitución Política de 1991. A diferencia de la Carta anterior, la de 1991 consagró derechos específicos de la mujer, le otorgó a la legislación civil la capacidad de regular las relaciones de pareja o matrimoniales, le abrió la puerta a dispositivos de discriminación positiva, prohibió el uso de la violencia en el terreno familiar y declaró inconstitucional cualquier discriminación basada, entre otros, en el sexo de las personas. Estos avances se produjeron, en parte, por la articulación coyuntural que se logró construir entre políticos y políticas, movimientos feministas, de mujeres y constituyentes.

El proceso constituyente evidenció además una "Iglesia católica debilitada, unos partidos sin ejes articulatorios, unos movimientos puntuales, volcados en lo propio y a veces fracturados internamente, pero también la explosión de una diversidad social antes invisible y la aparición de una nueva concepción sobre la democracia" (Wills, 1999a). El debilitamiento de la Iglesia católica tiene importantes consecuencias en la vida de las mujeres. Durante mucho tiempo esta institución reguló la vida cotidiana y la moral sexual de los colombianos desde una mirada que alaba en las mujeres la abnegación y las actitudes recatadas, y promueve su dedicación (como sentido de vida) al hogar y a los hijos. La Iglesia, en su discurso oficial, se opuso —y se opone aún hoy— a cualquier estrategia de planificación familiar; considera que la heterosexualidad es la única opción sana y "natural" de la especie humana, y desposee a la sexualidad de cualquier vínculo con el erotismo y el placer.

Hoy la Iglesia católica compite con otras iglesias y credos en el terreno espiritual y, en el campo político, con poderes más seculares. La Corte Constitucional, instancia creada por la Constitución de 1991, ha incursionado en el terreno de las "relaciones privadas" a nombre de la defensa del derecho al libre desarrollo de la personalidad, de la no discriminación y de otros derechos promovidos en la nueva Carta. Este desplazamiento ha permitido una discusión más amplia y secular —una politización más abierta— de temas que antes se consideraban más cuestiones de fe que arreglos sociales sujetos a una discusión política.

La conformación de un tercer momento en el campo del derecho fue promovida desde la rama legislativa. Los cambios promulgados por la Constitución en materia de normas, los procesos de transformación social en curso, la profesionalización de más mujeres y su inserción más pública en el terreno político, indujeron la gradual constitución de una todavía frágil *masa crítica* en el Congreso. En términos cuantitativos, la participación femenina en el Congreso aumentó significativamente a partir de 1991, aunque hoy sólo llega a 11%. Sin embargo, a pesar de que el número de mujeres en el Parlamento sigue siendo bajo, y de que en un principio las congresistas elegidas mostraron fuerte resistencia o gran ignorancia frente al tema (Zambrano, 1998), el panorama ha empezado a cambiar. En tiempos recientes han llegado feministas al Congreso —Margarita Londoño—, o mujeres que, aunque no se declaran feministas, sí están interesadas en los temas relacionados con las mujeres y quieren apoyar leyes a favor de estas "constituencies" —p. e., Yaneth Suárez y Piedad Córdoba—. Otras representantes se han ido sensibilizando frente al tema porque descubren o viven personalmente historias de discriminación o empoderamiento y, por lo tanto, deciden proponer o

respaldar en el Congreso proyectos dirigidos a mujeres —p. e., Viviane Morales, impulsora de la Ley de Cuotas.

Un cuarto momento estaría en vías de aparición, inducido por los esfuerzos, aún endebles, de construcción de mediaciones más estables entre unas corrientes del movimiento feminista y algunas mujeres parlamentarias. Una parte del movimiento feminista, en este caso la Red Nacional de Mujeres-Regional Bogotá, hizo cabildeo con el fin de sensibilizar a las parlamentarias para crear una bancada feminista alrededor de iniciativas como la Ley de Cuotas, acompañó el proceso de discusión en el Congreso y produjo materiales comparativos sobre "acciones positivas" en el mundo (Red Nacional de Mujeres-Regional Bogotá, 1998a, 1998b), que le dieron sustento histórico y filosófico a la discusión y elevaron los términos del debate. Esa endeble masa crítica en el Congreso, y la aún frágil alianza entre mujeres y una corriente del movimiento feminista, impulsaron cambios en materia legislativa (Ticker y Bermúdez, 1999: 21-176).

Sin embargo, el potencial de cambio que encierran estos procesos se encuentra amenazado. En primer lugar, hay ciertos temas —como el aborto, el acceso carnal y el acoso sexual— que crean resistencias entre los(as) legisladores y jueces y, por lo tanto, muy pocas(os) parlamentarias(os) los proponen o apoyan, ya que implican trámites engorrosos y tienen una alta probabilidad de ser archivados. El tema del aborto es especialmente complicado, pues implica negociar con la Iglesia católica, institución que aunque ha perdido centralidad política, sigue ejerciendo un papel de tutelaje moral sobre estos temas (la despenalización del aborto fue derrotada en la Asamblea Nacional Constituyente, ANC).

La segunda gran resistencia se refiere a la etapa posterior a la aprobación de las leyes. Por un lado, las leyes no siempre son reglamentadas, lo cual las hace de difícil aplicación. Por otra parte, los sujetos que estas leyes proponen proteger no siempre conocen su contenido ni se encuentran familiarizados con el lenguaje y los trámites jurídicos. A pesar de estas limitaciones, es necesario reconocer que ciertas leyes (cuotas, violencia intrafamiliar) han logrado generar debates nacionales, haciendo visibles situaciones que antes permanecían en la oscuridad.

En tercer lugar, la rama judicial y las facultades de derecho están permeadas por concepciones masculinas que permiten la reproducción de patrones que discriminan a las mujeres. A pesar de que la Corte Constitucional ha proferido fallos de "avanzada", los funcionarios judiciales y abogados, en su mayoría, se niegan a reconocer que las acciones judiciales producen consecuencias muy diferentes en hombres y mujeres, y que es necesario un examen detallado de las bases conceptuales

detrás de las decisiones jurídicas, de la jurisprudencia y de los procedimientos, con el fin de garantizar una mayor equidad en el acceso a la justicia y en la resolución de los conflictos en la sociedad entre hombres y mujeres (Motta, 1998). Por su parte, la enseñanza del derecho parece ser muy sensible a discursos como el del multiculturalismo, pero casi por completo impermeable al discurso feminista. Tampoco ayuda la composición de un aparato judicial preponderantemente masculino: un número mínimo de magistrados en las altas cortes son mujeres. Por lo demás, el proceso de selección está completamente dominado por hombres (E14).

En el terreno del derecho, el proceso de inclusión de una sensibilidad de género ha transitado de una presión ejercida desde fuera (convenciones internacionales y Conferencias Mundiales sobre la Mujer) a una interna. Además, en estos 20 años, con vaivenes y fragilidades, se ha ido constituyendo una "masa crítica" en el ámbito legislativo. Esta "masa crítica" muchas veces no encuentra un ambiente solidario en el Congreso o en otras instancias de la rama judicial; no obstante, en ciertas coyunturas específicas, este potencial de "masa crítica" se ha articulado con un sector del movimiento feminista y ha actuado mancomunadamente en el Congreso. Sin embargo, es demasiado pronto para saber si estos hechos puntuales serán más estables.

Políticas públicas y género: entre la tecnocracia, la concertación y el clientelismo

De los formalismos a los primeros esfuerzos puntuales: el caso del Ministerio de Agricultura y de Hogares Comunitarios (1984 a 1990)

A raíz de los compromisos internacionales firmados por Colombia en 1979, en 1980 "el gobierno creó el Consejo Nacional para la Integración de la Mujer al Desarrollo [...] pero no le definió (a esta instancia) ni una estructura administrativa, ni le asignó personal ni presupuesto" (Caro, 1998: 450). Cuatro años más tarde, impulsado por Cecilia López y Fabiola Campillo, se daría inició a una política pionera en toda América Latina: la Política para la Mujer Campesina,[11] impulsada por el Ministerio de Agricultura. Esta política significó la llegada de *femócratas* (burócratas con conciencia feminista) a instancias gubernamentales (Lycklama á Nijeholt, Vargas y Wieringa, 1996).

[11] Documento Conpes 2019 (17 de mayo de 1984).

En la década de 1980, las *femócratas* concebían la discriminación y la subordinación de las mujeres como fenómenos de naturaleza casi exclusivamente económica; la política tenía un corte desarrollista y redistributivo que apuntaba a un mejoramiento de las condiciones materiales de vida de las mujeres, asumiendo que un progreso económico impulsaría automáticamente cambios de conciencia en la población objeto.

Ahora bien, ¿por qué esta sensibilidad se incorporó al discurso institucional a través del Ministerio de Agricultura? En primer lugar, la presencia de individuos fue clave para promocionar la entrada de sensibilidades feministas en el conjunto institucional. Cecilia López fue nombrada como viceministra de Agricultura bajo el gobierno de Belisario Betancur, y fue ella quien se encargó de promover esta política. En segundo lugar, existía ya una base de datos acerca de la condición de la mujer rural gracias a las investigaciones impulsadas a finales del decenio de 1970 (*v. g.*, León, 1980, 1982). Por último, en la década de 1970 hubo grandes ciclos de movilizaciones campesinas en las que la presencia de la mujer fue importante; asimismo, durante esos años se realizaron Congresos de Mujeres del movimiento agrario, el cual se expresaba a través de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos.

Así, además de razones coyunturales, existía un contexto propicio para que una política agraria orientada hacia la mujer campesina cayera en terreno fértil y prosperara. A pesar de que el movimiento de mujeres campesinas se dividió entre quienes pensaban que era posible trabajar con el Estado y apoyaban su labor, y quienes "expresaban temores de una posible manipulación estatal y una potencial cooptación", emergería la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas y Negras de Colombia (Anmucic) de la confluencia de una política pública y de una parte del movimiento social de mujeres campesinas. Hoy la organización cuenta con más de 27 asociaciones departamentales y más de 100 000 mujeres asociadas.

Es necesario anotar cómo la política se convierte en un punto de confluencia *a posteriori*: en principio, la estrategia para la mujer campesina es diseñada por *femócratas* —sin que medie un proceso de consulta o de participación del movimiento agrario colombiano y de las mujeres campesinas—; es *a posteriori* que ambos, política y movimiento, se encuentran.

Bajo los mismos supuestos (sesgo económico y estrategia de diseño de arriba hacia abajo), durante el plan de desarrollo del gobierno de Virgilio Barco, "Plan de economía social, 1986-1990", el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar impulsa una política orientada hacia las madres de sectores populares que pretende ayudarlas para que asuman

colectivamente la crianza de los niños. En este caso se produjo una confluencia entre soluciones autogestionarias impulsadas por las propias madres comunitarias y la acción estatal. Por un lado, las mujeres trabajadoras vieron la necesidad de resolver ciertos problemas relacionados con la crianza de sus hijos y la violencia intrafamiliar, y por otro, el Estado les ofreció su apoyo a través de un plan de creación de Hogares Comunitarios.

El programa de Madres Comunitarias permitió a las mujeres organizarse y ayudarse mutuamente, para luego conformar la Asociación de Madres Comunitarias por una Colombia Mejor (Amcolombia), a la cual pertenecen hoy más de 100 000 mujeres en el país. Como se verá más adelante, Anmucic y Amcolombia, movimientos surgidos de confluencias no intencionadas, se han fortalecido en estos años de existencia.

De los márgenes al centro: hacia una institucionalización específicamente dirigida a la mujer

A principios del decenio de 1990 confluyeron varios cambios: se difundieron ampliamente, en lo económico, cuestionamientos al enfoque desarrollista y, en lo político, críticas a la idea de democracia representativa-delegativa. Conceptos como los de empoderamiento, ciudadanía, subjetividad, relaciones simétricas de poder, entre otros, hicieron su gradual aparición en el léxico académico y burocrático. En este sentido, este segundo momento se inicia con la aceptación de que el mejoramiento de las condiciones de vida materiales no impulsa necesariamente cambios de conciencia en grupos tradicionalmente discriminados y excluidos. Para que tales saltos se produzcan es necesario acompañar las acciones económicas con iniciativas pedagógicas de empoderamiento de las mujeres.

El plan de desarrollo del gobierno de César Gaviria, "La Revolución Pacífica, 1990-1994", empieza a introducir un enfoque distinto en materia de desarrollo sin modificar el concepto de democracia delegativa. A principios de su gobierno, el despacho de la primera dama lidera la conformación de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, para que asuma "la orientación, coordinación y supervisión de programas y proyectos que garanticen el cumplimiento de los derechos de los grupos poblacionales a su cargo" (Movimiento Social de Mujeres, 1994: 27). Su financiamiento provino del presupuesto nacional, así como de fondos de la cooperación internacional. Sin embargo, sólo 5.6% de dicho presupuesto fue destinado a las mujeres (*ibid.*, 1994: 27), la institución tuvo baja capacidad de ejecución (Meertens, 1995) y

una dirección muy inestable: en cuatro años "circularon más de siete directores" (E6).

La Consejería presentó en 1992 el documento "Política integral para las mujeres", que introdujo un nuevo enfoque en el discurso oficial respecto de las mujeres. En este documento la desigualdad de género y la discriminación ejercida sobre las mujeres eran vistos como problemas estructurales (Meertens, 1995). A pesar de que se avanzó en entender de manera más integral la discriminación y la subordinación de las mujeres, y si bien la Consejería buscó apropiarse de los nuevos enfoques en la planeación con perspectiva de género organizando un seminario internacional sobre el tema en 1992 (Meertens, 1995), su éxito fue parcial. Su primordial debilidad radicó en que el documento se elaboró sin que hubiese mediado una concertación con los movimientos de mujeres. Esta desarticulación impidió una apropiación masiva del documento por parte de las mujeres y mermó su representatividad. Además, de acuerdo con Olga Amparo Sánchez, el texto también adolece en su contenido, porque "se proyecta exclusivamente al mejoramiento de las actividades de mujeres campesinas y urbanas de bajos ingresos, con tecnologías atrasadas, ignorando los viejos y nuevos problemas de subordinación y opresión de las mujeres que permean todas las clases sociales" (Sánchez *et al.*, 1994).

La fragilidad del proceso de institucionalización de la Consejería se hizo evidente con el cambio de gobierno. Apenas llegó Ernesto Samper a la Presidencia (1994-1998), el nuevo gobierno clausuró la Consejería. Sin embargo, un año más tarde, una parlamentaria samperista, Piedad Córdoba, aprovechando que era ponente del Plan Nacional de Desarrollo, logró en 1995, con el apoyo de una bancada de mujeres parlamentarias, la inclusión de una entidad estatal encargada de coordinar las políticas de género: la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres (Dinem).[12] Poco tiempo después fue designada como directora Olga Amparo Sánchez, una de las fundadoras de la Casa de la Mujer —una de las primeras ONG en Bogotá dedicada a defender los derechos específicos de las mujeres y a atender a las mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar—. A pesar de que desde el punto de vista de la propia Olga Amparo, su designación buscó no darle un sello partidista a la Dirección —"yo no pertenezco a ningún partido" (E10)—, el proceso de designación de "arriba hacia abajo" generaría rencillas y malentendidos dentro

[12] La nueva instancia estatal empezó a funcionar en agosto de ese mismo año. El decreto dispuso que la entidad adquiriera el estatus de Unidad Administrativa Especial adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia, con autonomía administrativa y asignación de un régimen presupuestal regido por la ley orgánica del presupuesto (Acosta, 1998).

del movimiento colombiano de mujeres. Bajo su dirección, la Dinem emprendería tres líneas de acción: *1)* la organización de cursos de capacitación para funcionarios públicos y asesorías a congresistas para impulsar proyectos de ley que beneficiaran a las mujeres; *2)* la introducción de una perspectiva de género aplicable a planes de desarrollo, y *3)* el apoyo y empoderamiento de las organizaciones sociales a través de la realización de reuniones, publicaciones y capacitación (Barrig, 1998).

En forma paralela, cuando Ernesto Samper llegó a la Presidencia, Cecilia López elaboró "El libro blanco de la mujer", documento que pretendía trazar un norte para una estrategia integral de equidad pero que surgió de espaldas, de nuevo, al movimiento social de mujeres. Ni sus metas ni sus propuestas serían producto de una consulta previa con los movimientos feministas y de mujeres (E3). Luego de impulsar nuevas políticas para la mujer rural desde el Ministerio de Agricultura, Cecilia López es nombrada directora del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Desde ahí asume la conformación de un Equipo Asesor de Asuntos de Género directamente responsable ante el/la director(a) del DNP. Este equipo tendría como función primordial imprimir una perspectiva de género a las estadísticas y políticas generadas desde la misma entidad. En 1994, López logra inscribir la política de Equidad y Participación de la Mujer (Epam) dentro del Plan de Desarrollo Nacional. Simultáneamente, la directora de planeación intenta armar "una telaraña institucional de mujeres en las altas esferas" (E3), que permita introducir el tema de la equidad de género "desde arriba", y evite su aislamiento en una institución desarticulada del conjunto institucional. Para Cecilia López se trataba de permear las distintas instancias estatales desde un mirada multisectorial (Acosta, 1998).

Desde un principio, el enfoque de Cecilia López —aplicado desde el DNP— choca claramente con la posición asumida por Olga Amparo Sánchez como directora de la Dinem. La primera asume que basta una estrategia de penetración institucional "desde arriba" para que la mirada de la equidad de género se abra paso en la alta burocracia estatal, mientras la segunda apuesta por una acción centrada en los movimientos sociales y las ONG, y la difusión de leyes y programas en la sociedad civil. Ambas estrategias hubiesen podido complementarse mutuamente. Sin embargo, así como en el caso de los feminismos en Colombia, las diferencias de enfoque se llevaron a extremos y terminaron polarizando a estas dos mujeres en altos cargos del Estado. En lugar de complementarse, las dos estrategias se debilitaron mutuamente.[13]

[13] Desde el DNP se atacaba la gestión de Olga Amparo Sánchez tildándola de inarticulada y dispersa en microiniciativas, y acusándola de transformar a la Dinem en una

Además del descrédito que generan estas pugnas públicas entre *femócratas*, al finalizar el gobierno de Samper fue claro que seguía siendo frágil el proceso de institucionalización de políticas e instancias dedicadas a promulgar la equidad de género. El Grupo Asesor de Género del DNP se convirtió en una oficina adscrita a la Unidad de Desarrollo Social, la cual era atendida por una sola persona. Por su parte, la Dinem se transformó en una Consejería vinculada a la Presidencia. La primera directora nombrada por el gobierno Pastrana (1998-2002) en la Dinem, Elsa Gladys Cifuentes, es una mujer que llegó al cargo por su participación en la campaña presidencial y por su experiencia en la política regional, pero no por sus credenciales en el terreno de la equidad de género. A un año de su gestión, renunció a su cargo y ha sido remplazada por otra mujer de confianza de la corriente pastranista. Estos dos nombramientos señalan cómo los gobiernos pueden aún percibir las instancias enfocadas a políticas para las mujeres como fortines clientelistas que sirven para pagar favores. Además, esto pone en evidencia que el movimiento de mujeres y feminista no ha logrado ubicarse aún como un interlocutor fuerte, con quien el gobierno tenga que negociar para nombrar o remover funcionarias(os) y consensuar políticas.

Por su parte, el Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO), que motivó un proceso participativo de planificación desde la Confluencia de Redes, y una acción de cabildeo entre el movimiento social y las instancias gubernamentales, perdió fuerza debido al modelo de ejecución implantado: el DNP es el encargado de hacer su seguimiento y evaluación, la recién creada consejería debe hacer el diseño general y ejercer la coordinación, y la ejecución está en manos de los distintos sectores gubernamentales (salud, educación, etc.). "Además de las dificultades de coordinación interinstitucional producto del modelo, el PIO, a pesar de estar aprobado como parte del Plan Nacional de Desarrollo, no cuenta todavía con recursos asignados" (E16).

A manera de balance

De 1980 a 1999, las políticas públicas dirigidas a la mujer han transitado por distintos momentos; en estos 20 años, Colombia pasó de ser un país que promovía políticas "discretas" e iniciativas desarticuladas del

gran ONG y de utilizarla para fines clientelistas (Ospina, 1998). Por su lado, a pesar de la sustentación impecable en términos técnicos de los estudios emprendidos por la Unidad de Género del DNP, las rencillas con la Dinem fueron leídas como pugnas entre dos mujeres políticamente ambiciosas: Piedad Córdoba y Cecilia López.

conjunto institucional (política para la mujer campesina y hogares comunitarios) a la creación de oficinas dedicadas específicamente a promover la equidad de género (Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia y, posteriormente, Dinem). El proceso de institucionalización es, sin embargo, frágil, está marcado por los vaivenes políticos y es aún vulnerable ante los embates del clientelismo.

Es cierto que en estos 20 años los enfoques gubernamentales frente al tema de la mujer han ido modificándose. De concepciones puramente económicas, se ha transitado —por lo menos en teoría— hacia miradas más integrales y complejas que incorporan las dimensiones culturales y políticas. De ahí que aun en ámbitos gubernamentales se hable hoy en día más de la problemática del género que de mujeres. Sin embargo, en este viaje del concepto de género hacia el interior de las instituciones, la categoría ha perdido en muchas ocasiones su dimensión crítica y se ha convertido en una manera "políticamente correcta", de "buena presentación", para referirse a la existencia de hombres y mujeres en una sociedad. "En su uso neutral, el género pierde su cualidad subvertora de las relaciones de subordinación a las que se ven sometidas, aun hoy, las mujeres" (E10). Así, su circulación institucional no siempre es indicativa de un cambio de mentalidad en las burocracias estatales, y mucho menos de una sensibilización masiva ante el tema de la discriminación de las mujeres.

Además, todavía hay sesgos en los enfoques aplicados: para las *femócratas* que provienen de la economía, las políticas deben enfocarse en la transformación de las condiciones económicas, mientras aquellas que provienen de la filosofía, la antropología, las humanidades, le otorgan mayor importancia a los procesos de cambio en la conciencia de las mujeres. La integralidad que se ha logrado en algunos planteamientos en la academia no se traduce fácilmente en enfoques públicos multidimensionales, que articulen iniciativas económicas con esfuerzos pedagógicos que busquen desencadenar procesos de empoderamiento en las mujeres.

Por otro lado, existe también un rezago entre la propuesta de democracia participativa y las prácticas políticas a través de las cuales se elaboran las iniciativas gubernamentales. La dimensión representativa de las políticas en materia de equidad de género deja también qué desear. En general, las iniciativas gubernamentales no han sido producto de procesos de negociación y cabildeo entre el movimiento social de mujeres, los distintos feminismos y las burocracias estatales. Sólo en ocasiones puntuales se han producido encuentros de negociación y búsqueda de consensos entre parte del movimiento de mujeres y las(os) funcionarias(os) públicas(os) (Pekín, Plan de Igualdad de Oportunidades), o se

han gestado confluencias afortunadas, pero en principio aleatorias, entre políticas públicas y movimiento social de mujeres (Anmucic y el Ministerio de Agricultura, y el programa de hogares comunitarios promovido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y Amcolombia). Esto demuestra que aun entre *femócratas* siguen existiendo concepciones que le atribuyen al discurso tecnocrático una validez intrínseca, poco propicia al encuentro con el movimiento social de mujeres, y que, a pesar de honrosas excepciones, los movimientos sociales de mujeres siguen de espaldas al mundo institucional.

Además de estos problemas gruesos, las iniciativas dirigidas a las mujeres enfrentan el reto de la financiación. En general, las políticas son costosas y dependen en alto grado de la cooperación internacional.[14] La ausencia de coordinación interinstitucional impide, además, hacer un uso eficiente de los pocos recursos que se le asignan a la búsqueda de la equidad de género. La falta de preparación de los funcionarios públicos en el tema también va en detrimento de la calidad y efectividad de las políticas gestadas en las altas esferas gubernamentales (Caro, 1998). El relativamente bajo número de mujeres que ocupa altos cargos públicos tampoco contribuye a generar un ambiente propicio a una sensibilidad de género. A pesar de que su número ha ido aumentando gradualmente, Colombia continúa siendo un país con un número relativamente bajo de mujeres en las altas esferas oficiales, y algunas culturas burocráticas siguen atrapadas en miradas y prácticas profundamente masculinas y machistas (E2).

Otro inconveniente tiene que ver con que las *femócratas* son figuras decisivas en la puesta en marcha de las políticas. La importancia de una figura para el éxito de una política no es exclusiva de los temas de género, pero en este caso contribuye a dificultar la continuidad y la efectividad de las políticas para mujeres. Este problema se hizo evidente en el caso de Cecilia López, cuya salida del DNP significó la disminución drástica de las iniciativas de género emprendidas por esa entidad. Además, la importancia que adquieren estas figuras lleva a que las diferencias de enfoque que las dividen se conviertan en rencillas personales que inducen el rompimiento de los canales de comunicación interinstitucionales y traben la cooperación —como ocurrió con Cecilia López en el DNP y Olga Amparo Sánchez en la Dinem.

En términos generales, durante estos últimos 20 años el discurso feminista ha logrado abrirse paso en el Estado. Sin embargo, el avance de una

[14] En el caso de la Dinem, los recursos asignados correspondían, en su último momento, al 0.007% del presupuesto nacional (Ramírez, 1997).

mirada sensible a la discriminación y a la subordinación de género ha encontrado grandes resistencias que amenazan con socavar los logros obtenidos. Estas resistencias no sólo provienen de las culturas institucionales masculinas, sino que también son producto de fragilidades y errores del campo feminista: las *femócratas*, así como las corrientes feministas, tienen aún serias dificultades para manejar democráticamente las diferencias. En lugar de respetar las distintas posiciones y generar, desde la diversidad, consensos mínimos en torno a preocupaciones compartidas, las corrientes feministas que transitan por las burocracias estatales transforman las diferencias en antagonismos absolutos.

Género y movimiento de mujeres: entre la guerra y un difícil matrimonio

Durante estos 20 años ha ido emergiendo, en relación con el campo popular, una tendencia a hacer visibles a las mujeres desde su especificidad como actoras sociales y políticas. En estas décadas, las mujeres han dejado de diluirse en la masa anónima y genérica de las movilizaciones sociales para adquirir identidad propia desde tres orillas: *1)* desde organizaciones de mujeres que adquieren una mayor dinámica en su relación con el Estado (Anmucic y Amcolombia); *2)* desde su lugar de madres y ciudadanas protestando contra la guerra, y *3)* desde las oficinas de la mujer que sindicatos y centrales obreras han impulsado en los últimos tiempos. Además de hacerlos visibles, los movimientos de mujeres han hecho esfuerzos, algunos más fructíferos que otros, de articulación de iniciativas en torno a la paz.

Como ya se vio en el punto que se refiere al ámbito institucional, dos políticas públicas en particular —la orientada a la mujer campesina y la de hogares comunitarios— reforzaron procesos organizativos que estaban en curso. Estas iniciativas pueden ser criticadas porque han fomentado relaciones de dependencia entre las organizaciones de mujeres y los fondos institucionales (E3), y porque la distribución de dinero ha generado rencillas y ha servido para premiar la lealtad política de ciertos grupos y castigar la distancia de otros; no obstante, lo cierto es que Anmucic y Amcolombia son organizaciones activas con capacidad de movilización y de presión pública.[15]

[15] Por ejemplo, en el banco de datos de luchas cívicas del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), que incorporó la categoría de "movilizaciones de mujeres" en 1990, se puede apreciar cómo de un total de 37 acciones colectivas de mujeres reportadas en los periódicos entre enero de 1991 y noviembre de 1997, nueve las emprendieron las ma-

Durante la década de 1990 las mujeres se movilizaron también para reclamar una mejor prestación de servicios o para protestar contra el gobierno por su política macroeconómica, o por los "apagones". Entre estas protestas cabe anotar cómo la clase social de las mujeres deja un sello muy claro: mientras la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) organizó una marcha el 8 de marzo de 1992 para protestar "contra la política macroeconómica del gobierno y el alto costo de la canasta familiar", las empresarias, como "Mujeres al Borde de un Ataque de Nervios", protestaron en junio de ese mismo año contra los apagones.

Por otro lado, en esa década se hacen cada vez más frecuentes las manifestaciones de mujeres, en su calidad de *madres*, contra la guerra: en marzo de 1996 las madres de soldados retenidos por la guerrilla salieron a exigir la liberación de sus hijos en Bogotá; poco después, la protesta se repitió en Medellín. En diciembre de 1996, las madres de los soldados retenidos por las FARC en Las Delicias también presionaron a las guerrillas y al gobierno para que la vida de sus hijos fuera respetada (Villarreal, 1997). Entretanto, con fondos de la Dinem, de otras instituciones gubernamentales y de la cooperación internacional, mujeres de distintas organizaciones dieron vuelo a una gran marcha de protesta contra la guerra: en el departamento de Antioquia se dieron cita más de 1 500 mujeres para exigir que las incluyan en las negociaciones de paz. Aquí es interesante anotar que las organizaciones convocantes y las mujeres asistentes se deslindan de *todos* los actores armados por igual, e impugnan la guerra desde un discurso que apela a una ética de respeto de los derechos humanos y de la dignidad humana. En un país donde las expresiones de la sociedad civil se encuentran fácilmente polarizadas y arrastradas en las dinámicas guerreras, éste es un esfuerzo por crear una corriente de opinión equidistante de todos los polos del conflicto armado, la cual propugna una solución democrática y negociada del conflicto armado.

Finalmente, en el panorama de las organizaciones populares empieza a aceptarse que las mujeres adquieran una identidad propia. Ya no estamos a principios de la década de 1980 cuando muchos "compañeros" aducían que los feminismos dividían a la clase obrera. Hoy, en la CUT, por ejemplo, la oficina de la mujer trabajadora adquiere estatus y visibilidad —dentro, claro está, de una visión que prioriza la lucha de clases por encima de otras dimensiones de la confrontación social.

En estos años también se han hecho esfuerzos de articulación de iniciativas locales y dispersas. Han aparecido redes de diversa índole: te-

dres comunitarias, reclamando al Estado que las reconozca como funcionarias públicas con derecho a pensión, cobertura de salud y una "bonificación" digna.

nemos algunas formalizadas —la Red Educación Popular entre Mujeres (REPEM), Red Colombiana por los Derechos Sexuales y Reproductivos, Movimiento Nacional de Mujeres Autoras y Actoras de Paz—, y otras menos institucionalizadas pero por donde circula información y se hacen contactos (E5).

A pesar de estos esfuerzos de articulación, la acción pública de las mujeres se encuentra atravesada por nudos que —hay que decirlo— no son particulares del caso colombiano (Álvarez *et al.,* 1992); las mujeres provenientes de las organizaciones sindicales y de sectores populares organizados tienden a enmarcar todas sus luchas en metarrelatos que priorizan la lucha de clases por sobre otras dimensiones. Así, la vieja pelea entre quienes defienden la autonomía de los movimientos feministas y quienes viven una doble militancia se reviste de otras connotaciones; las acciones colectivas multiclasistas son difíciles de emprender porque unas corrientes privilegian un discurso de partido que articula una lucha puntual a un antagonismo global de clase, mientras otras prefieren enfocarse en la lucha puntual y específica de las mujeres. Este tipo de dificultades se explicitó durante la acción convocada para defender a la Dinem. Mientras las feministas autónomas querían centrarse en el punto específico que motivó la convocatoria de todos los sectores, las mujeres provenientes del sindicalismo hablaban de defender la institución desde un discurso que atacaba el modelo global neoliberal de desarrollo. A pesar de que estas diferencias no rompieron el esfuerzo mancomunado, sí lo debilitaron. La posición más clasista terminó imponiéndose, pero le dejó a otras redes la sensación de haber diluido su identidad en aras de la unidad.[16]

En general, en los actos multiclasistas de mujeres tiende a resurgir permanentemente la pregunta por la articulación entre clase y género. En el I Congreso de Mujeres por la Ampliación y el Ejercicio de la Ciudadanía y la Igualdad de Oportunidades, realizado en diciembre de 1999, a pesar de los éxitos, surgieron tensiones entre las asistentes. Algunas mujeres se resintieron con las *expertas* y abogaron por un cambio de metodología que les permitiera a las delegaciones regionales relatar sus experiencias puntuales para desde allí construir estrategias colectivas. Otras se adhirieron a la organización del Congreso y acusaron a las primeras de querer sobrepolitizar la reunión —desde su punto de vista, las críticas provenían de regiones y organizaciones con conexiones con algunos de los polos armados.

[16] Reunión de evaluación de la Confluencia de Redes de Mujeres (20 de septiembre de 1999).

La tensión entre las "expertas" y la "base" tampoco es un acontecimiento puntual. En ocasiones la tirantez se ha expresado como sorpresa: "¿dónde están las académicas?", es una pregunta que los movimientos de mujeres enuncian en las reuniones que se promueven para organizar los procesos colectivos de cabildeo, presión o seguimiento de los compromisos internacionales firmados por el Estado colombiano. Por su parte, en algunas entrevistas con académicas, éstas han expresado abiertamente su reticencia a involucrarse más activamente con el movimiento de mujeres porque "el activismo es un mundo plagado de peleas personales. Muchas de nosotras [las académicas] percibimos la participación en este espacio como una pérdida de tiempo que, por lo demás, genera mucho desgaste personal". Sea como fuere, la mediación entre las esferas académica y de la militancia es frágil, lo que indica que la función de puente entre la investigación y la sociedad, que ciertos programas de género pretenden cumplir, no se realiza a cabalidad.

En suma, en estos últimos 20 años, en Colombia, miradas más solidarias con concepciones feministas se han abierto paso en el campo popular. Enfrentados a la degradación de la guerra, algunos movimientos de mujeres y parte de las corrientes feministas han encontrado puntos de articulación coyunturales. Sin embargo, la relación entre estos sectores sigue atravesada por tensiones y conflictos, y la propia guerra, a la vez que genera encuentros, propicia desconfianzas y polarizaciones.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: EL CRUCE DE ESTOS VIAJES, EL GRAN VACÍO

Si en Chile, según Marcela Serrano (1995), las mujeres y las izquierdas cambiaron gracias a la experiencia del exilio, en Colombia las grandes transformaciones de mentalidad de las élites, tanto gubernamentales como anti *statu quo*, de los públicos y los contrapúblicos, vino de la mano de los horrores de la guerra: la guerra, con su barbarie y arbitrariedad, impulsó una reflexión sobre la democracia, la cultura cívica, la tolerancia, la resolución de los conflictos por la vía del diálogo, la aceptación del pluralismo y el lugar de las instituciones, que marca el sentido de algunas de las estrategias estatales y de las iniciativas que se despliegan dentro de la sociedad civil.

Este discurso, con raíces en la situación nacional, se cruza en lo internacional con una propuesta global de respeto al derecho a la diferencia y una crítica radical a cualquier intento político o social de homogeneización. A pesar de que el elogio de la diversidad viene cargado de un po-

tencial democrático enorme, el asumirlo sin acotaciones puede conducir fácilmente por las sendas de la fragmentación social y política. Cada diferencia se repliega, entonces, sobre su singularidad y abandona el esfuerzo de construir los puentes necesarios para descubrir con otros y otras lo que comparte de proyecto colectivo.

En Colombia, el peligro de fragmentación que acecha el elogio de la diversidad adquiere tonos dramáticos. Los conflictos armados y la memoria de las pugnas "absolutistas" de otras épocas traban las tendencias democratizantes implícitas en la defensa de lo diverso. *Paranoias, miedos y desconfianzas* impiden la formación de una o varias esferas de debate articuladas entre sí. Las preguntas: "¿con quién estoy hablando?, ¿de qué orilla provendrá?, ¿mi interlocutor(a) tendrá conexiones "sospechosas" con alguno de los actores armados?", dificultan la construcción de espacios de encuentro. Sin embargo, estas desconfianzas son comprensibles si se tiene en cuenta que un "mal matrimonio" o una alianza hecha ingenuamente puede costar caro e involucrar insospechadamente a un sector con una de las partes del conflicto.

Este contexto general asume rasgos e implicaciones específicas en el terreno de los feminismos y del movimiento de mujeres. En cada uno de los cinco campos de análisis encontramos que en estas dos décadas se han producido avances innegables en términos de la organización y la clarificación de metas y estrategias. Sin embargo, el impulso de estos avances encuentra frenos en los anquilosamientos y resistencias del pasado.

En el primer viaje, el de la construcción de las identidades feministas, aunque todas las entrevistadas fueron cuidadosas en la manera en que formularon sus críticas a colegas y compañeras, también se reconoce que:

> Las feministas en Colombia no hemos sido capaces de producir una reflexión sólida de cómo las mujeres debemos abrirnos un espacio en la esfera pública. A ella accedemos con las destrezas desarrolladas en la esfera privada: en ese terreno, los conflictos muchas veces no se resuelven de frente, los mensajes son dobles, las alianzas se hacen sin reflexión previa, utilizando recursos afectivos. En las discusiones entre nosotras como feministas, combinamos temas profesionales con aspectos personales. Los conflictos pasan de un nivel lógico-racional al registro emocional personal sin mediación alguna [...] Para entorpecer más la cuestión, el mundo afectivo se ha construido sobre el axioma de que el afecto surge entre idénticos. En el campo íntimo, la otra o el otro, en lugar de aceptarse como distinto, se asume siempre como idéntico. Así, el manejo de las diferencias se torna extremadamente complejo. Con este marco, las diferencias públicas se convierten fácilmente en enfrentamientos

de amigos/enemigos, impidiendo la cooperación entre distintas corrientes. Eliminamos al otro mentalmente y nos tornamos incapaces de irnos a tomar un café con la "opositora" a la salida de una discusión. No logramos tomar distancia frente a los conflictos. Ellos nos involucran totalmente, y en ese involucramiento emocional-racional se nos va la vida entera [...] Las mujeres no hemos ganado civilidad entre nosotras mismas. Aún hoy tenemos gran dificultad de atribuirle autoridad a la voz de otra mujer. Seguimos atrapadas en esa compulsión de buscar afanosamente el reconocimiento del padre. Quizás aún tenemos identidades muy frágiles, como cáscaras de huevo; quizá manejamos muchos miedos y muchas inseguridades interiores y por eso no aceptamos a las otras, a aquellas que terminamos viendo como competencia. Los miedos interiores nos empantanan más [...] Todo este conjunto de pasiones y razón enmaraña nuestros conflictos y los torna, muchas veces, en antipatías de piel que con el tiempo se convierten en distancias insalvables.[17]

De este recuento multivocal se podría deducir que las mujeres tenemos que aprender a distinguir lo emocional-afectivo-personal de lo profesional-militante-académico. La propuesta no iría en el sentido de separar tajantemente el terreno público del privado, pero sí de reconocer que ambos son dos campos, con múltiples mediaciones entre sí, pero *distintos*. Esta distinción permitiría evitar que las mujeres continúen colapsando lo personal en el terreno público, e iniciar un proceso que permita al conjunto de feminismos y movimientos de mujeres actuar más desapasionadamente en el terreno público.

En el segundo viaje, dos son los problemas. En primer lugar, las estrategias adoptadas, en un movimiento dialéctico, han producido frutos y, a la vez, obstáculos. Los centros de estudio de género, al institucionalizarse, han garantizado los recursos logísticos necesarios para que se constituyan comunidades académicas feministas capaces de generar una producción investigativa amplia; pero a la vez, este camino ha aislado las discusiones y la producción feminista del *mainstream* de las facultades y las disciplinas. Así, las nuevas generaciones transitarán por la universidad sin familiarizarse con el pensamiento feminista mientras no se "naturalice" en las distintas carreras la categoría de género y la producción acumulada en este campo. Quizás estas deficiencias del viaje por la academia expliquen la falta de *relevos generacionales* que se percibe a primera vista cuando se asiste a encuentros y convocatorias feministas. Claro que la falta de relevos también es el efecto perverso de las enemistades que empantanan el campo feminista. Las pugnas y ren-

[17] Aquí combino las entrevistas E6, E10, E8 y E3.

cillas, y su intensidad, se convierten en impedimento para que las más jóvenes y las académicas se comprometan con entusiasmo en las luchas feministas.

Esta idea nos lleva al segundo nudo que emerge del viaje por la academia: entre los movimientos sociales de mujeres y feministas y las académicas existen, con contadas excepciones,[18] unas mediaciones muy frágiles. La comunicación entre estos sectores se cierra por las distancias enormes que aún subsisten en el país entre mujeres que se mueven en esferas regidas por un pensamiento concreto y aquellas que circulan por arenas reguladas por una lógica abstracta. Además de las distancias producto de las distintas formas de razonar, los "códigos de estilo" también separan las esferas académicas de la de los movimientos sociales (Fraser, 1997).

En el terreno del derecho, el balance parece ser más positivo: el trabajo mancomunado de distintos feminismos en la Constituyente rindió sus frutos y hoy las mujeres tienen un respaldo en los nuevos derechos consagrados en la Constitución de 1991. Además, la regulación de las relaciones en la esfera íntima ha pasado de estar exclusivamente en manos de la Iglesia católica a estar regida por instancias más seculares —p. e., la Corte Constitucional— que permiten que se entable una discusión política pública abierta. Por su parte, en el Congreso existe un germen, frágil aún, de una masa crítica de parlamentarias. Por lo demás, parte del movimiento feminista ha construido mediaciones, con esta masa potencial de mujeres congresistas, que parecen estar rindiendo frutos (p. e., la aprobación de la Ley de Cuotas). Sin embargo, las facultades de derecho y la rama judicial parecen ser de los ámbitos más recalcitrantes a dejarse penetrar por una mirada feminista.

En el cuarto viaje existen varios nudos: en primer lugar, las *femócratas* han llevado las pugnas entre corrientes al corazón mismo del Estado. Rencillas, celos, competencias, han obstaculizado un avance de una mirada feminista más integral dentro de las instituciones. Además, las instancias dedicadas a la equidad de género también están atravesadas por lógicas clientelistas y han sido vistas por los y las políticas como un botín para ser repartido entre sus allegados. Las políticas públicas, por lo general, tampoco han sido producto de consultas y cabildeos con los movimientos sociales de mujeres.

De manera similar, hay distancias entre el mundo institucional y el de las militancias. Las mujeres que ejercen funciones en las altas esfe-

[18] Estoy pensando en la Red Mujer y Política que impulsó Magdalena León desde la Universidad Nacional para hacer circular investigaciones y avances teóricos dentro del movimiento social de mujeres.

ras institucionales manejan un *know-how* distinto al de aquellas que se dedican a la promoción social y a la militancia feminista. Cada una —la femócrata, la militante y la facilitadora— maneja destrezas distintas, lenguajes distintos, códigos distintos, tiempos distintos. En Colombia esta especificidad de estilos y tiempos se ha convertido en ciertas coyunturas en motivo de pelea. Cada tipo de militancia pretende ser la correcta, devaluando el trabajo que emprenden las demás mujeres en otros ámbitos. Así, acciones que podrían ser complementarias son percibidas por las propias protagonistas como opciones que compiten entre sí o, peor aún, como traiciones al "verdadero" feminismo; es como si la práctica feminista tuviera que encaminarse por una sola vertiente, y que aquella que sale favorecida anula la validez de todas las demás.

Esta situación parece estar cambiando tímidamente. Algunas mujeres han resuelto desarrollar destrezas que les permitan transitar del mundo de la militancia al del cabildeo con el Estado o aun al ejercicio del poder público.[19] En épocas recientes se han producido esfuerzos de mediación más estables —la Confluencia de Redes emprendió un proceso de cabildeo en distintas instancias para aclimatar la aceptación del PIO—. Esta circulación de feministas —del campo social al campo institucional— permite vencer distancias, asumir más realistamente la complejidad del mundo estatal y político partidista, y activar procesos de construcción de mediaciones más estables entre una y otra esfera que permitan gestar políticas públicas con un mayor grado de representatividad.

En cuanto al viaje en el campo popular, allí se podría decir que la guerra ha hecho más visible a las mujeres; ellas, como madres o como ciudadanas, se han organizado en distintas ocasiones con el fin de presionar para que negocien los actores del conflicto. Sin embargo, la acción mancomunada de mujeres de distinta procedencia social no ha sido muy exitosa. El nudo entre sensibilidad de género y preocupación de clase no ha sido resuelto, ni en la práctica ni en la teoría. Por lo demás, las mediaciones entre movimientos populares, Estado y academia también son casi inexistentes. En el Estado hay impaciencia con los tiempos y los lenguajes concretos de los movimientos sociales, en general, y con los movimientos de mujeres, en particular, por el tono emocional y de víctimas que en muchos casos asume su discurso. Por su lado, los movimientos de mujeres siguen atrapados en mentalidades que fluctúan entre el paternalismo —el Estado como dispensador de favores— y la desconfianza

[19] Olga Amparo Sánchez aceptó el reto de asumir la dirección de la recién creada Dinem.

absoluta —el Estado exclusivamente como representante de los intereses dominantes—. En cuanto a la mediación entre academia y movimiento de mujeres, las expertas son vistas muchas veces como parte de una clase privilegiada que poco entiende sus necesidades concretas, o como potenciales mediadoras para obtener recursos estatales o de la cooperación internacional.

En suma, las distancias impiden la formación de *mediaciones estables* entre feministas militantes y aquellas que se mueven en la academia, la burocracia y el movimiento social de mujeres, debilitando así el impacto de conjunto de los avances que innegablemente se han producido durante las dos décadas bajo estudio. Se podría decir que Colombia vive aún bajo el sino de un enorme "déficit de esfera pública", y que en el campo feminista, aunque hay indicios de cambio, este déficit es aún de proporciones impresionantes.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Gladis, "El caso de Colombia en el contexto andino", en Virginia Vargas (ed.), *Caminos a Beijing, IV Conferencia Mundial de la Mujer en América Latina y el Caribe,* Lima, UNICEF-UNIFEM-Flora Tristán, 1998, p. 165.

Álvarez, Sonia, Nancy Saporta, Marysa Navarro y Patricia Chuchryk, "Feminism in Latin America: From Bogotá to San Bernardo", en Sonia Álvarez y Arturo Escobar (eds.), *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy,* San Francisco, Boulder, Oxford, Westview Press, 1992, pp. 207-239.

Barrig, Maruja, "La larga marcha: movimiento de mujeres en Colombia", *Revista Foro. Mujeres y Política,* núm. 33, 1998.

Caro, Elvia, *Estrategia para la integración de la equidad de género en el Departamento Nacional de Planeación,* informe de evaluación, Proyecto Proequidad DNP/GTZ, Bogotá, 1998.

———, *Funciones de las ONM en el contexto de la modernización y referencia del Estado,* República Dominicana, PNUD/UNFPA, 1999.

Dinem, *Los derechos de las mujeres en Colombia,* Colombia, Imprenta Nacional, 1997.

Fraser, Nancy, *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista,* Bogotá, Siglo del Hombre-Universidad de los Andes, 1997.

González, Fernán, *Poderes enfrentados. Iglesia y Estado en Colombia,* Bogotá, CINEP, 1997.

Gutiérrez de Pineda, Virginia, *La familia en Colombia,* Bogotá, Universidad Nacional, 1963.

———, *Familia y cultura en Colombia,* Bogotá, Tercer Mundo y Universidad Nacional, 1968.

La Confluencia de Redes, *Un proyecto para la acción y la reflexión política del feminismo de la igualdad en Colombia,* Bogotá, Consejería Presidencial para las Mujeres-GTZ-Proequidad, 2000.

León, Magdalena, *Mujer y capitalismo agrario,* Bogotá, ACEP, 1980.

———, *Las trabajadoras del agro,* Bogotá, ACEP, 1982.

Luna, Lola y Norma Villarreal, *Movimientos de mujeres y participación política, 1930-1991,* Barcelona, Universidad de Barcelona, 1994.

Lycklama a Nijeholt, Geertje, Virginia Vargas y Saskia Wieringa (comps.), *Triángulo de poder,* Bogotá, TM, 1996.

Meertens, Donny, "Los estudios de la mujer en Colombia: procesos, coyunturas y espacios", documento presentado en el encuentro LASA, Washington, 1995.

Motta, Cristina, *Observatorio legal de la mujer. El legado de la Constitución,* Bogotá, Universidad de los Andes-Dinem, 1998.

Movimiento social de mujeres, *Las mujeres en la década 1985-1995, crecimiento y fortalecimiento del movimiento social de mujeres,* Bogotá, *s. d.*, 1994.

Ospina, Rosa Inés, *Para empoderar a las mujeres rurales,* Bogotá, IICA-TM, 1998.

Peláez, Margarita, "Entre los límites y las rupturas", *Cuaderno del Centro de Estudios en Género: Mujer y Sociedad,* núm. 2, 2000 [en prensa].

Ramírez, Socorro, "Participación política de las mujeres: el reto de ganar reconocimiento y construir la diversidad", *Otras voces,* núm. 2, 1997, p. 89.

Red Nacional de Mujeres, Regional Bogotá, *¿Nos seguimos contentando con sólo una pizca de poder? Ley de cuotas: más allá de las migajas,* Bogotá, RNM, 1998a.

———, *Garantizando la participación política de las mujeres en Colombia,* Bogotá, RNM, 1998b.

Sánchez, Olga Amparo *et al.*, *Crecimiento y fortalecimiento del movimiento social de mujeres. Lo visible y lo invisible de la participación de las mujeres,* Bogotá, UNIFEM, 1994.

Segura, Nora, *Mujer y sociedad: estudios, balances y perspectivas,* Colombia, Universidad del Valle, 1990.

Serrano, Marcela, *Nosotras que nos queremos tanto,* Bogotá, Oveja Negra, 1995.

Tamayo, Martha, *Los movimientos de mujeres en el proceso constitucional 1990-1991,* inédito [1998].

Tickner, Arlene y Suzy Bermúdez, "Compromisos internacionales y acciones nacionales frente a la mujer: el caso de Colombia", en Cámara de Representantes, *Derechos nacionales e internacionales de las mujeres colombianas,* Bogotá, *s. d.*, 1999, pp. 21-176.

UNICEF, *Compromiso de Colombia con sus mujeres,* Bogotá, UNICEF, 1996.

Velázquez, Magdala (coord.), *Las mujeres en la historia de Colombia,* Bogotá, Norma, 1995.

Villarreal, Norma, "Mujeres y espacios políticos. Participación política y análisis electoral", en Magdala Velázquez (coord.), *Las mujeres en la historia de Colombia,* Bogotá, Norma, 1995.

———, "Mujeres y madres en la ruta por la paz", en Luz Gabriela Arango (comp.), *La crisis sociopolítica colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura,* Bogotá, CES Fundación Social, 1997.

Wills, María E., "Feminismo y democracia: más allá de las viejas fronteras", *Análisis Político,* núm. 37, 1999a.

———, "De la nación católica a la nación multicultural: rupturas y desafíos", [1999b] en prensa.

Zambrano, Laura, "Participación y representación femenina en el Congreso", en Ana María Bejarano y Andrés Dávila (comps.), *Elecciones y democracia en Colombia, 1997-1998,* Bogotá, Universidad de los Andes, 1998, pp. 255-283.

SOCIEDAD CIVIL Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN PERÚ

FARID KAHATT

BREVE DIGRESIÓN CONCEPTUAL

A decir del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, los problemas de gobernabilidad en América Latina son de reciente data. Hasta la década de 1970, el proceso de diseño e implantación de las políticas públicas era relativamente simple y apacible, y se realizaba bajo el imperio del principio de autoridad.[1] A partir de la siguiente década, en un contexto internacional más bien adverso, el Estado habría sido incapaz de canalizar las demandas planteadas por la irrupción de nuevos actores sociales, dando origen así a los problemas de gobernabilidad que hoy nos aquejan.[2] Este diagnóstico coincide en lo esencial con las tesis de autores como Samuel Huntington en torno a la *crisis de gobernabilidad* que habrían padecido países como Estados Unidos en aquella época.[3]

Sin embargo, la perspectiva esbozada por Enrique Iglesias no ofrece una descripción del contexto en el cual fueron introducidos los temas de gobernabilidad en la agenda política de la región. El interés por dilucidar las condiciones de posibilidad de un ejercicio eficaz del gobierno surge cuando los gobernantes democráticamente elegidos deben afrontar de modo simultáneo la tarea de construir una institucionalidad demo-

[1] "En América Latina hubo ya un proceso de gobernabilidad que funcionó [...] en los años sesenta algo pasó y pasó bien: si no la región no hubiera crecido como creció. Cierto es que la participación social era mucho más acotada, pero, a partir de un conjunto de ideas, hubo gobernabilidad" (Iglesias, 1997: 217).

[2] "Algo, sin embargo, dejó de funcionar a mediados de los setenta. ¿Qué pasó después de mediados de los años setenta? Los objetivos del Estado, impulsados por los fenómenos sociales emergentes [...] se ampliaron enormemente [...] Todo esto trajo consigo cambios que generaron nuevas demandas sobre los Estados, ahí es donde empezó a fallar la gobernabilidad" (Iglesias, 1997: 218).

[3] "La gobernabilidad surgió como tema de preocupación central en las democracias occidentales hacia mediados del decenio de los setenta, cuando se puso en evidencia la limitada capacidad de respuesta de instituciones políticas en Europa, Norteamérica y Japón para enfrentar las crecientes exigencias sociales y la diversidad de intereses que era necesario conciliar para lograr el buen gobierno" (Hernández *et al.*, 1996: 20).

crática y la aplicación de políticas de ajuste estructural. Por un lado, las condiciones que hicieron posible la transición desde un régimen autoritario hacia un gobierno democráticamente elegido no suelen ser las más propicias para consolidar un régimen democrático —el *affaire* Pinochet oficia como un penoso recordatorio de ello—; por otro lado, las recomendaciones de política económica contenidas en el denominado *Consenso de Washington* no dan los resultados esperados, lo cual lleva a revalorar el papel de las reformas institucionales, tanto para mejorar la eficacia en la instauración de dichas recomendaciones como para garantizar su viabilidad política (Javed Burki y Perry, 1998).

Ése es, por lo demás, el contexto en el cual se inserta la preocupación por la interacción entre la sociedad civil y el Estado en la región. En principio, las organizaciones de la sociedad civil desempeñarían diversas funciones desde una perspectiva de gobernabilidad democrática. Por un lado, contribuyen a paliar una de las falencias proverbiales de la democracia liberal contemporánea: la escasa participación de la ciudadanía en el proceso político. Por otro, contribuyen a contrarrestar dos de las tendencias que provocan la desafección ciudadana respecto de la política: el ejercicio discrecional del poder por parte de las autoridades electas, y el efecto disgregador que la prevalencia del mercado tiene sobre la cohesión social. De ese modo, colaboran para dotar al sistema político de la legitimidad necesaria para un ejercicio eficaz del gobierno bajo un régimen democrático; más aún, las organizaciones de la sociedad participan de modo directo en el ejercicio de las funciones de gobierno, involucrándose en el proceso de formulación e implantación de las políticas públicas en general, y de las sociales en particular.

Nada garantiza, sin embargo, que la sociedad civil despliegue ese potencial, por un lado debido a la heterogeneidad que alberga en su interior: forman parte de la sociedad civil tanto las organizaciones de derechos humanos, comprometidas con la defensa de valores universales dentro de una perspectiva democrática, como el "NRA" estadunidense, que vela únicamente por los intereses de sus propios miembros, prescindiendo de los de los otros sectores de la sociedad o, incluso, de la voluntad de la mayoría. Por otro lado, porque las organizaciones de la sociedad civil sólo existen y se desarrollan allí donde el entorno político lo permite. Así, la relación entre la sociedad civil y el Estado posee una dimensión paradójica: por un lado, las organizaciones de la sociedad civil suelen operar como un contrapeso social al poder del Estado; por otro, requieren para ello que ese mismo Estado provea un marco institucional que les permita ejercer dicha función. Por ejemplo, su espesor y solidez organizativa hacían de la sociedad civil de Ruanda una de las

más desarrolladas en el África subsahariana. Ello no impidió, sin embargo, que la violencia genocida desatada desde el gobierno en contra de la minoría tutsi, y de las facciones moderadas de la mayoría hutu, contara a dichas organizaciones entre sus principales víctimas.

Una última digresión conceptual nos remite al tema de las definiciones. No es menester aquí dar cuenta del debate académico en torno al concepto de sociedad civil. Sin embargo, es necesario recordar que la división entre Estado y sociedad civil no constituye una frontera entre categorías discretas, claramente discernibles la una de la otra. Se trata, más bien, de una construcción cultural y, en tanto tal, es una distinción contingente que, para perdurar, ha de reproducirse a través del tiempo mediante prácticas sociales discursivas y de otra índole. Por ejemplo, bajo el imperio otomano, las autoridades eclesiásticas (Ulema) no sólo ocupaban diversos cargos públicos, sino que además se encontraban subordinadas institucionalmente a la autoridad política. Cuando el gobierno de Kemal Ataturk —a inicios del periodo republicano—cercenó ese vínculo simbiótico entre la Iglesia y el Estado, las mezquitas no sólo adquirieron autonomía institucional, sino que además los Ulema lograron preservar algunas de sus prerrogativas sociales merced a su capacidad para recabar lealtades y recursos entre sus feligreses, o al hecho de contar con recursos propios. A partir de entonces, la Iglesia constituye no sólo un actor social independiente del gobierno, sino incluso uno opuesto a él.

En otras palabras, la cuestión de qué instituciones pertenecen a la sociedad civil y cuáles no deviene en una discusión bizantina si no esclarecemos previamente la naturaleza de la relación entre las distintas entidades. En nuestro caso, implica que los méritos relativos de cualquier definición sean juzgados no con base en un criterio apriorístico, sino en función de la problemática que se pretende abordar. Por ello, creemos que la perspectiva ofrecida por Ernest Gellner provee un interesante punto de partida para esta investigación:

> La definición más simple, inmediata e intuitivamente obvia —que también tiene un gran mérito—, es la que señala que la Sociedad Civil es ese conjunto de diversas organizaciones no gubernamentales que es suficientemente fuerte para servir de contrapeso al Estado y, si bien no impide que el Estado se encargue de mantener la paz y arbitrar entre los grandes intereses, puede, sin embargo, impedir que domine y atomice al resto de la sociedad [1994: 5].

Introducción

Perú es un país que cuenta con un tupido tejido social. Por ejemplo, hacia 1995 existían en el país más de 110 000 organizaciones privadas sin fines de lucro (OPSFL). Esa cifra incluía, entre otras, a 64 905 organizaciones sociales de base, 29 491 organizaciones deportivas o culturales, 14 346 instituciones educativas y, según algunos cálculos, alrededor de 1 600 ONG —la mayor cifra de América Latina después de Brasil, México y Colombia— (Portocarrero y Sanborn, 1998: 14).

Si bien la categoría de "organizaciones privadas sin fines de lucro" no es coextensiva con la de "organizaciones de la sociedad civil" —pues no incluye a los partidos políticos, los gremios sindicales y de otra índole, las organizaciones religiosas o cooperativas—, dicha cifra nos da una idea cabal de la densidad organizativa de la sociedad peruana. Prácticamente la mitad de la población del país (48.7%) participa en algún tipo de organización social. De ese total, alrededor de 60% interviene en ellas con relativa intensidad —medida en términos de la frecuencia con la que asisten a las organizaciones a las que pertenecen.

Ahora bien, parafraseando lo que se dice ocasionalmente sobre el Estado, una sociedad civil *grande* (*i. e.*, ampliamente organizada) no necesariamente implica una sociedad civil *fuerte* (p. e., con capacidad de influir en el proceso político). En el caso peruano, tras una densa trama organizativa se oculta una escasa vertebración más allá de lo local o sectorial. Una porción significativa de las organizaciones en mención apenas procura velar por los intereses inmediatos de sus afiliados, y esto en un contexto de relativa precariedad institucional y material.

En lo que sigue intentaremos, en primer lugar, reseñar brevemente la evolución de la relación entre el Estado y la sociedad civil en el Perú republicano. Luego abordaremos esa relación en la presente década (1990), intentando dilucidar el grado en que los espacios disponibles para la organización y movilización de la sociedad civil se encuentran constreñidos por las características del régimen político dentro de cuyo marco institucional debe operar.

Reseña histórica

La fragilidad relativa de la sociedad civil en Perú debe entenderse en contraposición a la vigencia de un Estado autoritario y excluyente durante la mayor parte de su historia. Las primeras décadas de la repúbli-

ca están signadas por las disputas entre los caudillos militares que participaron de la gesta independentista. Cuando finalmente se instaura un régimen que reconoce derechos políticos a los opositores, la participación en los procesos electorales se restringe a 2% de la población debido a la vigencia del voto censitario. Ello en un país donde la distribución de la propiedad y el ingreso concentraba los recursos en manos de esa misma minoría. La política de notables era la contrapartida de una sociedad estamental compuesta por súbditos antes que por ciudadanos. No en vano algunos autores van a referirse a ese estado de cosas como el producto de una "herencia colonial" (Cotler, 1978).

Sin embargo, en el tramo que va desde fines del siglo XIX hasta principios del siglo XX, esa misma élite lideró un incipiente proceso de modernización económica. El que ésta se diese en el contexto de un orden social como el descrito explica que haya sido denominada una "modernización tradicionalista" (De Trazegnies, 1987). Dicho proceso dio origen a nuevos grupos sociales —obreros, capas medias, etc.—, los que a su vez dieron origen a las primeras organizaciones autónomas de la sociedad civil en el siglo XX, como el movimiento sindical, nuevas organizaciones políticas —APRA, Partido Socialista—, y el movimiento indigenista —algunos de cuyos integrantes colaborarán con el gobierno del presidente Leguía en la defensa de las comunidades campesinas.

Esas nuevas organizaciones plantean nuevas demandas al orden establecido. En primer lugar, demandas por derechos sociales que, al ser planteadas a un Estado patrimonial, serán afrontadas como una distribución de favores a clientelas políticas antes que mediante el reconocimiento de derechos universales —emulando las relaciones de autoridad personalizadas que imperaban en las haciendas.

Sin embargo, las demandas por derechos sociales solían tener como corolario la reivindicación de derechos civiles; premunidos de estos últimos, se incrementaban las probabilidades de éxito al reivindicar los primeros. Así, por ejemplo, los trabajadores de la industria azucarera, además de reclamar mejoras en sus condiciones de vida, comienzan a exigir el reconocimiento de sus sindicatos y del derecho a la huelga.

Un Estado basado en la exclusión de la mayoría de la población del sistema político —rasgo en el que coinciden los calificativos que le endilgan diversos autores desde diferentes perspectivas, por ejemplo: *mercantilista, oligárquico* o *patrimonial*—no podía acoger de modo significativo las demandas crecientes por derechos políticos sin cambiar su propia naturaleza en el proceso. Quienes enarbolaron esas demandas serán víctimas de la represión por parte de las fuerzas del orden. Por ejemplo, entre 1930 y 1980 el APRA fue o bien una fuerza proscrita, o bien un par-

tido legalmente reconocido al que, sin embargo, se le impedía tener acceso al gobierno mediante el voto popular. Por lo demás, en Perú el sufragio sólo constituirá un derecho universal a partir de las elecciones generales de 1980.

Pero el *impasse* político no impidió que continuaran los cambios que se venían produciendo en los ámbitos económico y social. A los procesos de urbanización e industrialización en curso se sumaron la difusión de los medios masivos de comunicación y la expansión, por acción del Estado, tanto del sistema educativo como de la infraestructura vial del país. En un contexto en el que el proceso de modernización integraba al país creando nuevos espacios de interacción social, la persistencia de las jerarquías sociales tradicionales se hacía más patente y menos tolerable. Entre la población rural ello habría de propiciar la protesta o la emigración como respuestas. Así, mientras entre 1956 y 1964 se producen en Perú las mayores movilizaciones campesinas de Sudamérica, los migrantes cambiaban simultáneamente la fisonomía de las ciudades, reproduciendo en el ámbito urbano tradiciones (de reciprocidad y trabajo colectivo) y redes de interacción social (de parentesco y paisanaje) de origen andino. En un contexto en el que ni el Estado ni el mercado garantizaban el acceso a un empleo remunerado o a servicios básicos, los migrantes apelaron a aquellas tradiciones y redes sociales para proveerse a sí mismos de ingresos y de algunos de esos servicios. Éste es el origen de lo que daría en denominarse la *informalidad*.

Las organizaciones de las que la sociedad civil se dota a partir de entonces tienden a operar en dos frentes: por un lado, intentan proveer a sus miembros de algunos bienes y servicios que no obtendrían de otro modo; por otro, exigen al Estado el reconocimiento de ciertos derechos sociales. El caso de las organizaciones barriales es representativo: primero se forman nuevas urbanizaciones populares a través de la invasión de terrenos; luego, mientras exigen el reconocimiento de los derechos de propiedad sobre esas tierras, quienes invaden inician el proceso de construcción de sus propias viviendas; posteriormente, demandan del Estado la provisión de servicios, como agua y desagüe, asfaltado y alumbrado público.

El régimen militar presidido por el general Velasco representará un intento de incorporar al proceso político, bajo la égida del Estado, a sectores sociales previamente excluidos; así, se crean organizaciones corporativas que intentan movilizarlos en un afán de minar las bases del poder de la élite tradicional. Pero la persistencia de relaciones políticas clientelistas se hizo insostenible cuando la clientela potencial pasó a incluir a la mayoría de la población; mientras, los recursos fiscales eran

drenados por la crisis económica que se inicia a mediados de la década de 1970.

Los espacios de movilización social creados por el régimen militar fueron copados por organizaciones que operaban en forma independiente del poder político. Así, mientras la Central de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP) —creada desde el gobierno— languidecía, la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) se convertía en el eje vertebrador de un movimiento sindical en ascenso. Más aún, la movilización desplegada por los gremios sindicales, las organizaciones barriales y los partidos propició el repliegue político de los militares, dándose inicio a la transición democrática de la década de 1980. Las expectativas que esa transición había creado pronto se vieron frustradas. Los regímenes democráticamente elegidos de Fernando Belaúnde y Alan García no revirtieron las abismales desigualdades sociales imperantes, y la situación económica del país, lejos de mejorar, empeoró. La inflación acumulada durante el último año del gobierno de Alan García fue de 7 000%, mientras la recaudación fiscal descendió hasta representar apenas 4.7% del PIB en 1989.

El colapso de la capacidad del Estado para atender las demandas sociales y el impresionante deterioro de la situación económica redujeron sensiblemente la influencia política de las organizaciones que, como los gremios sindicales, basaban su poder de convocatoria en su capacidad de presión sobre la patronal y el gobierno para el logro de sus reivindicaciones. Sindicatos que hasta la víspera se habían preciado de su carácter *clasista y combativo* se veían obligados a concertar con sus empleadores estrategias destinadas a salvar la empresa y, con ello, los puestos de trabajo de sus afiliados. A ello se sumó la violencia política iniciada por el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) y, en particular, el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PC-SL). Este último consideraba hostil a sus intereses toda forma de organización social que no se subordinase a su estrategia, y solía convertirlas en blanco de sus ataques junto con los gobiernos locales. En más de una ocasión las organizaciones de la sociedad civil —en particular las comunidades campesinas e indígenas, pero también las ONG— se vieron tensadas en medio de la polarización creada por la guerra interna.[4] Entre

[4] Debido esencialmente al acoso de Sendero Luminoso, una proporción significativa de las ONG había abandonado ya las zonas de emergencia hacia fines de la década de 1980. A inicios de la década de 1990 debieron abandonar además algunos barrios populares de Lima, al darse inicio a lo que Sendero denominó la fase del *Equilibrio estratégico* en su guerra contra el Estado peruano. Hacia comienzos de 1992 se produjeron tanto el asesinato de María Elena Moyano —dirigente popular de Villa el Salvador— como la detonación de dos *coches-bomba* en un barrio residencial de Lima. Vistos en retrospecti-

1980 y 1993 ésta produjo más de 27 000 muertos y desplazó de su lugar de residencia a unas 570 000 personas.

La confluencia de estos factores tuvo un efecto paradójico a inicios de la década de 1990: por un lado, produjo la crisis de las formas de agregación y representación de intereses que habían prevalecido hasta entonces —fundamentalmente el movimiento sindical y los partidos políticos—;[5] por otro, provocó el surgimiento y la proliferación de nuevas formas de organización social bajo la presión de las circunstancias imperantes.

La guerra contrasubversiva, por ejemplo, propició, por un lado, el surgimiento de organizaciones no gubernamentales (ONG) abocadas a la defensa de los derechos ciudadanos, particularmente en lo que se refiere a las violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas del orden. Por otro lado, al fragor de la guerra contra Sendero Luminoso, en el seno de muchas comunidades campesinas e indígenas se crearon los denominados Comités de Autodefensa Civil, los cuales fueron reconocidos legalmente en 1992. Aunque inspirados en la experiencia previa de las rondas campesinas —creadas inicialmente para lidiar con el robo de ganado—, los Comités de Autodefensa Civil establecieron una estrecha coordinación con los Comandos Político-Militares de las zonas en las que fueron creados, por lo que en ocasiones se puso en tela de juicio su autonomía institucional respecto del Estado. Se calcula que hacia el año 1994 existían 5 786 Comités de Autodefensa Civil, los cuales agrupaban a 400 360 *ronderos* (Degregori *et al.,* 1996).

Pero las formas de organización que tienden a proliferar profusamente desde mediados de la década de 1990 son las organizaciones sociales de base dedicadas a la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Por ejemplo, se estima que alrededor de la quinta parte de la población de Perú pertenece a alguna organización de supervivencia —Comedores Populares, Comités del Vaso de Leche, Clubes de Madres, etc.— (Cueva y Sanborn, 1998). Sin embargo, este aparente clima de efervescencia social tendrá un carácter distinto al que prevaleció durante la década precedente. Por un lado, algunas de estas organizaciones de base alcanzaron en su momento una significativa capacidad de movilización social en demanda de atención a sus necesidades; además, constituyeron una instancia de *empoderamiento* para sectores sociales tradicionalmente excluidos de todo beneficio social —mujeres pobres, tanto de sectores urbanos

va, esos eventos marcan un punto de inflexión decisivo en esta campaña de amedrentamiento contra aquellos segmentos de la sociedad civil que no se plegaron a su prédica.

[5] El movimiento sindical apenas si agrupa hoy en día a 3% de la población económicamente activa. En cuanto a los denominados *partidos tradicionales* (APRA, Acción Popular, Partido Popular Cristiano e Izquierda Unida), su respaldo electoral descendió de 96.9% en las elecciones generales de 1985 a 8% en las de 1995.

como rurales—, dando origen a nuevas formas de liderazgo barrial y comunal. Pero, por otro lado, se trata de organizaciones que despliegan sus esfuerzos en medio de una precariedad material que las hace vulnerables a la presión política de aquellas instituciones que constituyen sus fuentes de abastecimiento —en particular el Estado—. Ello, unido a su precariedad institucional, ha hecho particularmente difícil que forjen instancias organizativas autónomas y con capacidad de convocatoria más allá de lo local. A su vez, este caso revela la textura del tejido social en Perú: pese a un elevado grado de participación, impera la fragmentación.

Éste era el panorama que ofrecía la sociedad civil peruana a inicios de la década de 1990; contribuye a explicar la escasa resistencia que suscitan las políticas de ajuste estructural entre aquellos que, de un modo u otro, se ven afectados por ellas.

La relación entre el Estado y la sociedad civil en la década de 1990

La evolución reciente del tejido organizativo de la sociedad civil continúa inscrita dentro de la misma dinámica —p. e., repliegue de las formas de organización con un grado relativamente alto de centralización, proliferación de organizaciones sociales de base—, aunque no por los mismos motivos. La violencia política, por ejemplo, disminuyó sensiblemente desde la captura de Abimael Guzmán y otros miembros del Comité Central de Sendero Luminoso en 1992. La tasa de inflación disminuyó en forma significativa y sostenida a partir de octubre de 1990, y la economía retomó la senda del crecimiento a partir de 1993. Con ello, el Estado recuperó su capacidad de recaudación: la presión tributaria se elevó de 7.3% del PIB en 1990 a 14.1% en 1997. Sin embargo, en el contexto de la aplicación a partir de 1990 de políticas de ajuste estructural, las tendencias descritas continuaron por los siguientes motivos: en primer lugar, porque el gasto social del Estado tardará aún varios años en recuperar el nivel que tenía hacia principios de la década de 1980. Es decir, los fondos para políticas de compensación social fueron relativamente escasos cuando más se necesitaban. Ello estimuló el crecimiento de organizaciones sociales de base que constituían parte de la estrategia de supervivencia de los pobres de la ciudad —comedores populares, clubes de madres, etcétera.

En segundo lugar, por la reforma de la legislación laboral que, con el propósito de *flexibilizar* el mercado de trabajo, se llevó a cabo entre

1991 y 1992. Ella contribuyó a minar aún más el poder de negociación de las organizaciones sindicales, en un contexto en el cual la crisis de los denominados partidos *tradicionales* —algunos de los cuales constituían su base de sustento político— parece entrar en una fase terminal, sin que se vislumbre aún el surgimiento de nuevas fuerzas políticas con capacidad de convocatoria y propuesta nacional.

En tercer lugar, porque las políticas de ajuste estructural suponen una redefinición del papel del Estado que hace de su repliegue en ciertas áreas un fenómeno permanente. Por un lado, la política económica tiende a concebirse como un coto reservado a especialistas que conducen la economía con base en criterios técnicos, para lo cual deben, en la medida de lo posible, actuar aislados de presiones sociales y políticas;[6] por otro lado, la noción misma de *derechos sociales* tiende a diluirse, y el Estado deja de ser el garante de servicios públicos cuya provisión queda en manos de agentes privados —p. e., la distribución de energía eléctrica—.[7] Aunque estos servicios permanecen bajo la regulación de entidades públicas especializadas, existen vacíos en la legislación pertinente que posibilitan la cooptación de sus funcionarios por parte de las empresas reguladas.[8]

[6] Aunque suele darse en todos los ámbitos del manejo económico, ese fenómeno es particularmente notorio en entidades autónomas especializadas, como el Banco Central de Reserva y la Superintendencia de Banca y Seguros. Lo curioso aquí es que una disciplina que, como la teoría económica, pretende ser considerada una ciencia positiva, convierte sin solución de continuidad la dimensión normativa de la economía (p. e., los fines que la política económica debiera alcanzar) en un asunto de su competencia. Ello se logra convirtiendo los fines que la política económica debe perseguir en datos inconmovibles de la realidad. Así, por ejemplo, si un eventual interlocutor cuestiona el carácter restrictivo de la política monetaria, se expone a que le pregunten en tono conminatorio si desea acaso un retorno a aquellos tiempos aciagos en que la inflación causaba estragos. Planteado así el asunto, los famosos *trade offs,* que constituyen la *raison d'être* de la economía como disciplina académica, dejan de existir: en lugar de preguntar si se desea o no convivir con la inflación, lo relevante sería averiguar cuáles son los niveles de producción y empleo que habría que sacrificar para alcanzár una determinada meta inflacionaria. Probablemente la respuesta de las autoridades competentes sea que la política monetaria no es un instrumento idóneo para estimular la economía, pero ése es precisamente el punto: la disciplina económica nos indica el curso de acción más eficiente dados nuestros objetivos de política económica, incluso nos dice si nuestros objetivos son verosímiles dadas las restricciones que impone el entorno, pero no cuáles deben ser esos objetivos. La respuesta a esa pregunta tiene una dimensión política ineludible.

[7] Ello era particularmente importante para el sector agropecuario, que tiene un acceso restringido a los mercados y al crédito comercial. El Estado se encargaba de distribuir parte de su producción a través de la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) y de otorgarle crédito en condiciones preferenciales a través de la denominada banca de fomento, más específicamente del Banco Agrario.

[8] Por ejemplo, la prensa ha informado de casos en los que personas con injerencia en el proceso de privatización de alguna empresa pública pasaron a convertirse, poco tiempo después, en funcionarios de la empresa privatizada, o de funcionarios de entidades

Lo dicho hasta aquí es, sin embargo, sólo un lado de la historia: la capacidad que las organizaciones de la sociedad civil tengan para influir sobre el proceso político depende no sólo de los recursos a los que aquéllas puedan apelar, sino también del marco institucional sancionado por el régimen político bajo el cual deben operar. Es ese marco, al final de cuentas, el que define qué actores sociales son interlocutores válidos —y a qué recursos pueden apelar— en el proceso de toma de decisiones. Las siguientes líneas se abocan al análisis de esta dimensión del problema.

Régimen político y sociedad civil

> El Perú es una república con un sistema político multipartidario y un Poder Ejecutivo dominante que con frecuencia utiliza su control sobre los poderes Legislativo y Judicial ocasionando un detrimento al proceso democrático [Citado en *Ideele,* 1999: 15].

Así empieza el más reciente informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre la situación de los derechos humanos en Perú. Fue precisamente el constatar las aristas autoritarias que suelen desplegar regímenes democráticamente electos lo que llevó a diversos autores de nuestro hemisferio a acuñar frases como las de *democracia de baja intensidad, democracia no liberal* o *democracia electoral* para referirse a ellos. Pese a que esas frases pretenden poner en relieve los obstáculos que encaran esos regímenes en lo que debería ser su proceso de consolidación democrática, su mera gramática implica un supuesto sobre la naturaleza de dichos regímenes, puesto que un adjetivo puede calificar o matizar el significado del sustantivo al que acompaña, pero no modificarlo: no importa cuán frágil o menguada creamos que es, una *democracia electoral* sigue siendo una democracia; simplemente no habría transitado aún la senda que debiera conducirla hacia su consolidación como tal.

Esa forma de conceptualizar el proceso de democratización suponía, a su vez, un sesgo teleológico, claramente discernible en la intervención del Representante Permanente de los Estados Unidos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Luigi Einaudi, durante el debate de su Reporte Anual en junio de 1990:

> El Salvador, Guatemala, Paraguay y Surinam han optado todos por la democracia [sin embargo], los problemas de derechos humanos no desaparecen de

reguladoras que terminan trabajando para la empresa cuyas operaciones solían regular. Pese a que hay aquí un evidente conflicto de intereses, no parece haber norma alguna que prohíba dichas prácticas en forma explícita.

> modo súbito o dramático con el retorno de líderes democráticamente electos [...] el penoso esfuerzo de largo aliento por construir instituciones democráticas y garantizar el respeto por los derechos humanos continúa [Einaudi, 1991: 1].

Usados de modo intercambiable, el "retorno de líderes democráticamente electos" pasa a constituir una prueba inequívoca de que un país "ha optado por la democracia", y que se ha embarcado, por ende, en un proceso que conduce de modo inexorable hacia la consolidación democrática. Ello, a su vez, provee un argumento para reducir la importancia relativa de los temas de derechos humanos en la agenda bilateral, dado que los problemas que emergen en dicha área son explicados como rezagos de un pasado autoritario.

Sin embargo, si añadimos a tal representación las prerrogativas que instituciones como las fuerzas armadas han logrado mantener más allá del imperio de la ley, las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo aquellos regímenes que Einaudi considera democráticos adquieren una nueva dimensión. Por ejemplo, durante una audiencia de un subcomité de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, el congresista Robert Torricelli argumentaba que "las violaciones reflejan el limitado control que estos gobiernos tienen sobre sus fuerzas de seguridad y los escuadrones paramilitares o, dicho de otro modo, su limitada capacidad para gobernar" (Torricelli, 1991: 2). Así, se concede a los dirigentes electos el beneficio de la duda: si éstos no ejercen el gobierno dentro del marco formal de reglas sancionado por la Constitución y las leyes, no es porque no deseen hacerlo, sino por la vigencia de poderes fácticos que aquéllos no son capaces de subordinar a su autoridad.

Este argumento ignora, sin embargo, una segunda posibilidad: que sean los propios dirigentes electos quienes posean la voluntad y la capacidad para ejercer sus funciones prescindiendo de modo discrecional del marco formal de reglas bajo el cual fueron elegidos. La XXVII Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) —realizada en Lima en junio de 1997— ilustra de modo anecdótico este punto. El 2 de junio, el diario *El Comercio* daba cuenta del denominado *Compromiso de Lima. Hacia una Cultura de Paz y Desarrollo en las Américas*, documento que había sido aprobado en la víspera por los ministros de relaciones exteriores de los países miembros de la OEA. En él, éstos se comprometían "a la promoción y consolidación de la democracia y el respeto de los derechos esenciales de la persona humana" en el hemisferio. Sin embargo, en la siguiente página de la misma edición, *El Comercio* daba cuenta de la condena expresada por "el enviado especial para las Américas" de Estados Unidos, Thomas Mc Larty, respecto de la

destitución de tres magistrados integrantes del Tribunal Constitucional que en días previos llevó a cabo el Congreso peruano.[9] Mc Larty calificó dicha acción como "un retroceso en el proceso democrático interno del Perú". El caso fue elevado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, la cual ya se ha pronunciado a favor de la reposición de los magistrados.

Por ende, no es sólo que en determinados ámbitos de la política pública los dirigentes elegidos deban abdicar sus prerrogativas legales ante la presión de los poderes fácticos, sino que, en ocasiones, ellos mismos actúan como un poder fáctico más.[10] Como consecuencia de lo primero, las instituciones que deben estar subordinadas al Poder Ejecutivo —como las fuerzas armadas— actúan de modo independiente; y, como consecuencia de lo segundo, las instituciones que deben actuar de modo independiente —como el Poder Judicial— están subordinadas al Poder Ejecutivo.

En ocasiones, sin embargo, la propensión a ejercer de modo discrecional el poder por parte del Ejecutivo ha encontrado contrapesos eficaces, tanto desde el propio Estado como desde la sociedad civil. La destitución por parte del Congreso de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, y de Fernando Collor de Mello en Brasil, fueron ejemplos tempranos de lo primero. La reciente renuncia de Raúl Cubas a la presidencia del Paraguay, ante la evidencia de que el pronunciamiento del Congreso en el juicio político que se le seguía iba a serle adverso, provee un ejemplo más reciente.

Por cierto, nada garantiza que las instituciones públicas que fungen de contrapeso al poder del Ejecutivo posean una agenda democrática. Más aún, nada garantiza que ejerzan sus funciones de modo responsable. Cabría recordar, por ejemplo, que el denominado *efecto zamba* tuvo como detonante la moratoria decretada por el gobernador de Minas Gerais —el ex presidente Itamar Franco— del servicio de la deuda que su estado tiene con el gobierno federal presidido por Fernando Enrique Cardoso. Sin embargo, cabría recordar también que los constitucionalistas estadunidenses postulaban la necesidad de una división

[9] Los destituidos fueron los autores de una moción —aprobada por el Tribunal por mayoría simple— según la cual el presidente Fujimori no podía ser candidato a la reelección en el año 2000.

[10] El golpe de Estado del 5 de abril de 1992 es la ilustración más clara de ello, lo cual no deja de generar cierta confusión, expresada en el uso de términos como *autogolpe* para referirse a dicho acontecimiento. Como si bajo un régimen constitucional los golpes de Estado se perpetraran contra las personas que ocupan cargos de responsabilidad política en un momento dado, y no contra las instituciones y normas que sustentan esos cargos, y que aquellas personas sólo encarnan temporalmente.

de poderes dentro del Estado precisamente porque tenían una visión sombría de la naturaleza humana: el modesto propósito de su propuesta era que las contrapuestas ambiciones de poder se neutralizaran mutuamente.

En aquellos países en los que el Ejecutivo parece consolidar su control del Estado, la responsabilidad de poner coto a las ambiciones presidenciales suele recaer en actores que operan fuera del aparato estatal. Por ejemplo, cuando Carlos Saúl Menem había franqueado ya los obstáculos legales que le impedían postularse a una nueva reelección, fue su propio partido el que impidió que ello ocurriera al negarse a cerrar filas tras su candidatura. En el caso de Panamá, fue la propia población quién le negó al presidente Pérez Balladares la posibilidad de una segunda postulación al cargo —a través de un referéndum.

Dentro de este marco conceptual, Perú representa un caso excepcional en Sudamérica. Por un lado, la ausencia de una división de poderes impide fiscalizar la labor del Ejecutivo desde el propio Estado. Por otro lado, el Ejecutivo emplea los recursos del Estado para neutralizar toda forma de organización autónoma que, trascendiendo el ámbito local, pretenda erigirse en interlocutor del gobierno en representación de intereses sociales. Por todo ello, el ejercicio discrecional del poder por parte del presidente Fujimori, y su ejercicio *de facto* por parte de personajes como el asesor presidencial Vladimiro Montesinos, no encuentran contrapesos institucionales ni desde el propio Estado ni desde la sociedad civil.

A decir de Guillermo O'Donnell, el ejercicio discrecional del poder por parte de los gobiernos elegidos democráticamente se fundamenta en una premisa básica: "el que gana una elección presidencial está autorizado a gobernar el país como le parezca conveniente [...] El presidente es la encarnación de la nación, el principal fiador del interés nacional, el cual cabe a él definir" (1995: 228).

A su vez, las implicaciones que esta forma de entender el ejercicio del gobierno tiene para las posibilidades de cooperación entre el Estado y la sociedad civil dentro de una perspectiva de gobernabilidad democrática son relativamente diáfanas:

> En esa visión, otras instituciones —como el Congreso y el Poder Judicial— son incomodidades que acompañan las ventajas internas e internacionales de ser un presidente democráticamente electo. La idea de obligatoriedad de rendir cuentas [*accountability*] a esas instituciones, o a otras organizaciones privadas o semiprivadas, aparece como un impedimento innecesario a la plena autoridad que el presidente recibió la delegación de ejercer [O'Donnell, 1995: 228-229].

La situación del Poder Judicial provee indicios claros de la vigencia de una visión de ese tipo. El nombramiento de jueces por parte del poder político solía ser una práctica habitual en Perú. En cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución de 1993 —y en vísperas de su reelección para el cargo—, el gobierno del presidente Fujimori creó en marzo de 1995 el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). La creación de dicha entidad suponía precisamente un esfuerzo por erradicar tales prácticas. El Consejo debía encargarse a partir de entonces del nombramiento, ratificación y sanción de jueces y fiscales en todas las instancias del Poder Judicial —en un contexto en el cual 80% de los jueces eran provisionales o suplentes—. Para garantizar su independencia del poder político, la mayoría de sus siete miembros debía ser designada por instituciones representativas de la sociedad civil.[11]

Tal vez precisamente por su autonomía de funcionamiento, el Congreso se abocó a partir de 1996 a la aprobación de leyes que redujeron de modo sucesivo las facultades del CNM.[12] Finalmente, cuando en marzo de 1998 el Congreso aprobó la Ley 26933 que recorta la facultad del Consejo para destituir a vocales y fiscales supremos, los miembros del CNM renunciaron en pleno en señal de protesta. A su vez, el Banco Mundial decidió suspender el desembolso de un préstamo destinado a reforzar precisamente el proceso de reforma del Poder Judicial, y exigió la restitución de sus facultades al CNM como condición para revertir dicha decisión. Ello no ha ocurrido, y el Banco Mundial está reevaluando su plan de apoyo al proceso de reforma del Poder Judicial iniciado en 1997.

Una muestra adicional de la situación de la administración de justicia en Perú la da el que el gobierno peruano es, por un amplio margen, el que más denuncias tiene en su contra dentro del sistema interamericano de derechos humanos. Aquí cabría indicar que éste sólo puede abocarse a la revisión de un caso una vez que se han agotado todas las instancias propias del orden jurídico interno, salvo que, por ausencia de las normas del debido proceso o por retrasos injustificados en la decisión de los tribunales nacionales, ello no sea posible. En otras palabras, el mero hecho de que el sistema interamericano acepte procesar una denuncia, suele implicar un juicio sobre la naturaleza del sistema de administra-

[11] Las universidades particulares y los colegios de abogados debían designar un miembro cada uno; los restantes colegios profesionales en conjunto, dos miembros más. Los restantes debían ser designados por el Poder Judicial, el Ministerio Público y las universidades nacionales. Aunque formalmente autónomas, las principales entre estas últimas estaban gobernadas por comisiones interventoras nombradas por el gobierno.

[12] Para una relación de dichas leyes, véase Lobatón (1999: 20).

ción de justicia del país en cuestión. En la actualidad, el gobierno de Perú tiene más de 30 casos pendientes dentro del sistema interamericano; la mayoría se encuentra aún bajo consideración de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero varios ya han sido elevados a la instancia superior del sistema: la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En general, las perspectivas de gobernabilidad democrática en Perú tienen en la vigencia de la visión descrita su principal lastre. Partiendo de ella, toda institución —sea del Estado o de la sociedad civil— que cuente con la autonomía y los recursos —materiales y simbólicos— suficientes como para constituirse en un contrapeso al poder del gobierno central —aunque sea sólo en un ámbito regional o sectorial—, es percibida como una potencial amenaza y es tratada como tal.

En lo que sigue intentaremos aproximarnos a la dinámica de la relación entre el Estado y la sociedad civil a través de la revisión de algunos casos en los que la interacción entre entidades de ambas instancias tiene consecuencias específicas sobre las condiciones de gobernabilidad en el país.

La participación de las organizaciones de base en la implantación de las políticas sociales

Entre 1990 y 1993 —es decir, durante el periodo más candente del proceso de implantación de las políticas de ajuste estructural—, los fondos destinados por el Estado para las partidas de gasto social fueron relativamente escasos. Ello se debió no sólo a que la recaudación tributaria aún no alcanzaba el nivel promedio de las últimas décadas, sino, además, a que el objetivo de lograr la reinserción del país en el sistema financiero internacional implicaba dar prioridad al servicio de la deuda externa. Más aún, los préstamos que entidades como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo concedieron en esos años estuvieron destinados en lo esencial a instaurar las políticas de ajuste estructural. Es a partir de 1994 cuando dichas entidades comenzaron nuevamente a desembolsar préstamos para recursos humanos e infraestructura (Campodónico, 1997: 95-127).

Sin embargo, entre 1990 y 1997 la presión tributaria se duplica —pasa de 7.3 a 14.1%—. Unida a los préstamos concertados con ese fin, la recuperación de los niveles de recaudación tributaria permitió incrementar de modo significativo el gasto social del Estado —en términos per cápita, éste se eleva de alrededor de 12 dólares en 1990 hasta al-

canzar los 176 dólares en 1997—.[13] Además, a partir de entonces diversas agencias de cooperación internacional comienzan a condicionar sus préstamos a la participación de organizaciones de la sociedad civil en la implantación de las políticas sociales, entre otros aspectos, para reducir el margen de *discrecionalidad* con el que podría contar la burocracia pública en la administración del gasto social. A continuación veremos algunos ejemplos del tipo de colaboración que se establece entre el Estado y la sociedad civil en ese proceso, intentando dilucidar las razones que están detrás del éxito —o fracaso— de las experiencias descritas.

Comparación de dos casos: Foncodes y Comuned

Foncodes

El Fondo de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) fue creado por el gobierno del presidente Fujimori como un organismo autónomo descentralizado —aunque dependiente en última instancia del Ministerio de la Presidencia—. Si bien administra un presupuesto anual que supera los 160 millones de dólares —su presupuesto para 1999 fue de 538 millones de soles—, cuenta con un personal de no más de 200 empleados. Dado su carácter descentralizado, funciona con 23 oficinas zonales, 16 de las cuales tienen autonomía para aprobar proyectos de interés local.

El 70% del presupuesto de Foncodes es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial (35% cada uno); la contraparte peruana da cuenta del 30% restante.[14] Bajo la influencia del BID y el BM, Foncodes adopta, poco después de su creación, pautas de funcionamiento similares a las de los Fondos de Inversión Social que existen en otros países. Por ende, tiende a focalizar sus operaciones en los grupos de extrema pobreza —particularmente en áreas rurales—, poniendo énfasis en las áreas de educación, salud, alimentación y generación de empleo.

Desde la perspectiva del presente estudio, lo más relevante de la experiencia de Foncodes es que involucra de modo directo a diferentes organizaciones sociales de base en el desarrollo de sus actividades. Foncodes, por ejemplo, no tiene capacidad de iniciativa, y sólo aprueba aquellos proyectos que demandan las comunidades interesadas. Éstas deben nom-

[13] Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (1999).

[14] Entrevista a María Cristina Rizo Patrón, ministra de la Presidencia. *El Comercio*, 8 de marzo de 1999, p. 8.

brar en asamblea a cuatro de sus miembros para constituir el núcleo ejecutor del proyecto. Éste participa en la identificación, ejecución, control y mantenimiento de las obras, y contrata a los encargados de inspeccionarlas —estos últimos deben supervisar y asesorar la ejecución del proyecto—. Para ello, reciben el financiamiento directamente del propio Foncodes. Además, diversas organizaciones no gubernamentales de desarrollo suelen participar en la implantación del proyecto —sea como asesores, supervisores o, incluso, ejecutores.

Existe consenso en considerar a Foncodes como una experiencia exitosa. Por ejemplo, las encuestas realizadas en 1997 entre los beneficiarios revelaban que 97% opinaba que la obra ejecutada con financiamiento de Foncodes era aquella que más necesitaba su comunidad.[15]

Dentro de la perspectiva esbozada anteriormente, ¿cómo explicar esta experiencia de colaboración, relativamente armoniosa y fructífera, entre instituciones del Estado y de la sociedad civil? Parte de la respuesta fue ya enunciada: Foncodes es un organismo administrado con un criterio profesional antes que político; esto se debe en parte a su carácter autónomo y descentralizado, y en parte al escaso margen de discrecionalidad con que cuentan sus funcionarios. A su vez, el gobierno tolera el funcionamiento autónomo de Foncodes —en no poca medida— debido a las condiciones impuestas por el BID y, en particular, el Banco Mundial, entidades que cubren la mayor parte de su presupuesto.[16]

A su vez, el gobierno ha sido proclive a aceptar tales condiciones porque los programas en cuestión parecen proveerle de cierto rédito político; el significativo incremento del gasto social entre la población en situa-

[15] Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (1999: 36). En relación con el número de ONG en Perú, los cálculos varían de modo considerable (en buena medida porque no todos se basan en la misma definición). Así, por ejemplo, la cifra para 1997 fluctúa entre 738 y 1 614 según la fuente. Con base en un cálculo que incluye 897 instituciones que calificarían como ONG, Humberto Campodónico (1997: 97) realiza las siguientes estimaciones: clasificadas por espacio de trabajo, 264 ONG desarrollan sus actividades en el ámbito rural, 332 en el ámbito urbano, y 310 operan en ambos espacios simultáneamente. Las principales áreas de trabajo son las de educación y salud (con 309 y 194 entidades, respectivamente). Se estima que esas entidades canalizan entre 170 y 200 millones de dólares anuales en financiamiento externo. Cuando menos la mitad de esos fondos provienen de Estados Unidos.

[16] Por ejemplo, las relaciones entre el gobierno y las ONG fueron más bien conflictivas durante el primer mandato del presidente Fujimori. A decir de un informe del Banco Mundial, el gobierno tendía a percibir a las ONG como rivales a derrotar en la pugna por canalizar los recursos de la cooperación internacional (Campodónico, 1997: 102). Hoy en día la relación es menos tensa, pero aún no existe, por ejemplo, una instancia gubernamental que coordine las relaciones entre el Estado peruano y las ONG —más allá de que, desde hace unos años, las ONG que reciben fondos de la cooperación internacional deben estar inscritas en un registro creado por el Ministerio de la Presidencia (Portocarrero y Sanborn, 1998).

ción de pobreza y, en particular, de pobreza extrema, parece ser uno de los motivos por los que ese segmento de la sociedad peruana constituye la principal base de sustento electoral del gobierno del presidente Fujimori. Por lo demás, se requiere que la población beneficiaria se encuentre organizada para participar de los programas de Foncodes, pero sólo localmente. Más aún, durante los últimos cuatro años Foncodes ha recibido cerca de 10 000 solicitudes anuales de financiamiento, de las cuales sólo 4 600 fueron ejecutadas cada año.[17] En otras palabras, las distintas organizaciones sociales compiten entre sí por tener acceso a los recursos de Foncodes, lo cual hace poco probable que coordinen esfuerzos o forjen formas de organización que trasciendan lo local.

En 1999, Foncodes tenía programado financiar 6 307 proyectos; sin embargo, hasta el momento ni el BID ni el BM han confirmado aún su plan de préstamos para este año. La versión oficial es que se debe únicamente a un retraso en el desembolso de la contrapartida peruana por parte del gobierno.[18] Sin embargo, sectores de oposición consideran que la causa principal serían los cambios realizados recientemente en la dirección de Foncodes, los cuales tendrían como objetivo controlar la institución *ad portas* de una coyuntura electoral.

Comuned

La Encuesta Nacional de Niveles de Vida de 1991 indicaba que en aquel entonces no funcionaban más de 50% de los establecimientos públicos de salud. A partir de 1993, el gobierno restablece el funcionamiento de los establecimientos de salud básica a través de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS). Estas entidades están conformadas por miembros de la comunidad, los cuales se hacen cargo de las finanzas y administración de los establecimientos de salud locales.

El caso de los CLAS en el área de salud contrasta nítidamente con lo que sucede en otra área de la gestión pública: la educación. Un informe de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (1999: 114) destaca las diferencias en los siguientes términos: "mientras en Salud se pretende orientar la estrategia hacia la entrega de un subsidio directo a la demanda, promoviendo la competencia entre los prestadores de servicios; en educación, en cambio, el Ministerio mantiene el control central de la provisión del servicio".[19]

[17] Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (1999: 40).

[18] Entrevista a María Cristina Rizo Patrón, ministra de la Presidencia. *El Comercio*, 8 de marzo de 1999, p. 8.

[19] Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (1999: 114).

Cabría añadir que ello no se debe a que la naturaleza de los servicios que se proveen en dichas áreas sea diferente, puesto que "[d]urante el primer gobierno de Fujimori, hubo varios intentos fallidos de mejorar la acción educativa mediante la descentralización" (Riesco, 1997: 16). Cabría preguntar, entonces, qué es lo que explica que los intentos de descentralización en educación —con la consiguiente participación de la comunidad organizada— fuesen esfuerzos fallidos, a diferencia de lo que ocurre con las experiencias de los Comités locales de administración de salud y Foncodes. Para responder a esa pregunta, revisemos de modo somero el esfuerzo más importante de descentralización en el área de la educación:

> Un segundo esfuerzo de descentralización fue la concesión de los centros educativos a las municipalidades: en 1992 se establecía el Consejo Comunal de Educación (Comuned), el cual quedaba facultado para transferir o ceder en uso los centros educativos, o para administrarlos directamente, según decidiera el propio Comuned. En 1993, sin embargo, bajo el argumento de que los gobiernos locales no tenían la suficiente capacidad de gestión, se suspendió esta medida y, posteriormente, fueron derogadas las leyes respectivas. (Riesco, 1997: 16-17)

Aquí cabría hacer varias observaciones. En primer lugar, las deficiencias en la capacidad de gestión de los gobiernos locales no eran precisamente una novedad al momento de derogarse la ley. En realidad, el tema ha suscitado desde hace un buen tiempo un debate en el que los argumentos de las partes involucradas se conjugan para formar un círculo vicioso: por un lado, los gobiernos municipales atribuyen sus falencias a que el gobierno central no les transfiere ni las atribuciones ni los recursos necesarios para desempeñar su gestión de un modo más eficiente; por otro lado, el gobierno central alega que, debido a sus falencias, los gobiernos locales no están en condiciones de administrar mayores recursos ni ejercer nuevas atribuciones.

El argumento de los gobiernos locales cobra fuerza cuando nos enteramos de que la proporción del presupuesto general de la República asignada a ellos es la más baja de Sudamérica. En cualquier caso, la capacidad de gestión del gobierno central no es precisamente un dechado de virtudes. Ésa es precisamente una de las razones que explican los intentos de descentralizar la gestión de las políticas sociales que venimos comentando: la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de recursos. Más aún, por su propia naturaleza, los gobiernos locales suelen ser más eficaces en el propósito de convocar y coordinar la participación de la comunidad organizada —p. e., asociaciones de padres, colegios

profesionales, entidades religiosas, etc.—, emulando de ese modo la experiencia de los CLAS y de Foncodes.

Una explicación política, tanto de los intentos fallidos por descentralizar los servicios educativos como de su posterior *recentralización*, empezaría por relevar que los principales interlocutores del gobierno central en el tema educativo son diferentes en su naturaleza a las organizaciones sociales de base con las que tiene que lidiar a través de los CLAS o de Foncodes. Por un lado, la descentralización de la educación albergaba la posibilidad de resquebrajar la unidad del que tal vez era el único gremio con vertebración y capacidad de movilización nacional: el Sindicato Único de Trabajadores de Educación en el Perú (SUTEP). Precisamente, una de las razones que explicaba la relativa fortaleza del SUTEP era que sus miembros potenciales tenían frente a sí al mismo empleador: el gobierno central. Era probable que, una vez que éste pasara a un segundo plano, los gremios afiliados al SUTEP se concentraran en el esfuerzo por obtener las mayores concesiones posibles en el ámbito local, prescindiendo de lo que ocurriese más allá. Paradójicamente, ello podía contribuir a fortalecer las bases del SUTEP, debilitando, al mismo tiempo, su dirección nacional; mientras mayor fuese la capacidad de negociación de cada gremio en lo nivel local, menor sería la necesidad de coordinar esfuerzos con los gremios magisteriales de otras circunscripciones.

Pero, por otro lado, la creación en 1993 de los Comuned hubiese implicado transferir desde el gobierno central competencias y recursos a los gobiernos locales cuyo control en regiones significativas del país había quedado en manos de independientes u opositores tras las elecciones municipales realizadas unos meses antes. En un contexto en el que el alcalde reelecto de Lima, Ricardo Belmont, se perfilaba como un virtual candidato a la presidencia de la República, y teniendo en cuenta que los municipios provinciales podían presentar un frente común a través de la Asociación de Municipalidades del Perú (Ampe), el proyecto original se hizo políticamente inviable.

Comedores Populares y Comités del Vaso de Leche

Si bien surgen como una respuesta espontánea de los pobres de la ciudad a las penurias económicas, los Comedores Populares reciben un impulso significativo a partir de 1979. Ese año se firma un convenio mediante el cual el gobierno de Estados Unidos se compromete a donar a Perú parte de sus excedentes agrícolas a través de la AID. Las donacio-

nes, distribuidas en gran medida a través de organizaciones eclesiásticas estaban condicionadas a la formación de grupos organizados para preparar los alimentos de modo colectivo.

Entre 1980 y 1986, los Comedores Populares experimentan un crecimiento vertiginoso, hecho explicado sólo en parte por la necesidad. Durante esos años, el gobierno, diversas iglesias, partidos políticos y algunas ONG se dedicaron a su promoción —a través de labores de capacitación y asesoría, o de la entrega de recursos—, procurándose así una base de apoyo social.

El caso de las entidades que enarbolaban una agenda feminista es sintomático. Varias de ellas tendían a ver con suspicacia a organizaciones que, pese a estar integradas por mujeres y a que actuaban en la esfera pública, se dedicaban a la realización de labores propias del ámbito doméstico. Sin embargo, el que ninguna de las dos candidatas feministas incluidas en las listas parlamentarias de Izquierda Unida fuese elegida congresista en las elecciones generales de 1985, fue un hito importante en el proceso que las llevó a replantear esa visión. Las ONG vinculadas al movimiento feminista comenzaron a dar un mayor énfasis al trabajo con mujeres de sectores populares. Así, mientras en 1983 había 19 ONG cuyos proyectos tendían a focalizarse en ese segmento de la población (Blondet, 1995: 113), dicha cifra se eleva a 188 en 1997 (Campodónico, 1997: 97).

Por su parte, los Comités del Vaso de Leche surgen en 1984 como parte de un programa del municipio provincial de Lima. Éste se encargaría de proveer raciones de leche para un millón de niños, pero la distribución y preparación de la misma quedaba a cargo de organizaciones de base creadas por las madres de los beneficiarios. Luego, el programa pasará a ser financiado por el gobierno central, extendiéndose su cobertura a otras regiones del país. En 1994, por ejemplo, existían 29 444 comités, que beneficiaban a 2 619 707 personas, lo cual convertía a éste en el programa de asistencia alimentaria de mayor cobertura nacional.[20]

Además de resolver el problema de la alimentación —por los menores costos gracias al trabajo voluntario de los miembros y los ahorros en abastecimiento e infraestructura que permite una incipiente economía de escala—, la participación en estos programas ha reportado beneficios de otra índole a las mujeres involucradas. Merced a ella, "fueron perdiendo el miedo a reclamar la atención del juez o del guardia civil,

[20] En 1997 el programa del Vaso de Leche atendía a 51.1% de los hogares beneficiarios de algún programa de asistencia alimentaria (Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, 1999: 26).

del ministro o de los congresistas, compartiendo mesas de negociación con la Confederación de Trabajadores y con los empresarios" (Blondet, 1995: 119).

No obstante, la atmósfera de precariedad material e institucional dentro de la cual operan pone ciertos límites a sus posibilidades de organización. Como ilustración anecdótica de esa afirmación cabría recordar lo que ocurrió cuando se creó el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) durante el gobierno de Alan García. El PAIT reportaba, a quienes participaban en él, ingresos tanto en dinero como en productos, lo cual llevó a que muchas mujeres abandonaran las organizaciones de asistencia alimentaria a las que pertenecían. No habrían de volver a ellas sino hasta la disolución del PAIT en 1988. Por otro lado, pese a existir una Central Nacional de Comedores, ésta se encuentra internamente fragmentada. Ello se debe, en parte, a la reproducción de relaciones clientelistas entre las organizaciones sociales de base, por un lado, y las entidades que les proveen de recursos, servicios y asesoría, por otro. En lugar de fomentar su integración, ese tipo de relación propició en ocasiones una pugna entre las propias dirigentes por el acceso a los recursos.

A diferencia de los Comedores Populares, los Comités del Vaso de Leche de Lima metropolitana alcanzaron un grado efectivo de centralización organizativa. Aunque su agenda se mantuvo dentro de los lineamientos del programa, a inicios de la década de 1990 era una de las pocas organizaciones con capacidad para movilizar a miles de personas por las calles de la ciudad. Ello suscitó cierto optimismo acerca de sus perspectivas entre diversos analistas, algunos de los cuales sostenían que "se están convirtiendo, además, en interlocutores y actores privilegiados que canalizan programas de emergencia social, y que gozan del reconocimiento de la población" (Hernández *et al.*, 1996: 67).

Tal vez precisamente por ello, el gobierno central decidió privar al municipio provincial de Lima de la coordinación del programa, transfiriendo esa prerrogativa a los municipios distritales. Esa fue una decisión que difícilmente se explicaba por razones de eficiencia, y significó un serio revés para la organización. Podría interpretarse, en todo caso, como una muestra de que el gobierno central no está dispuesto a tolerar que le exijan como derechos el acceso a aquellos recursos que otorga como favores.

Descentralización política, movimientos regionales y gobiernos locales

Descentralismo y gobernabilidad democrática

Perú podría describirse como una república unitaria en la que el autoritarismo y el centralismo se han confabulado en contra de las provincias a lo largo de la historia. Las reivindicaciones descentralistas de los pueblos del país han calado a tal punto en la conciencia colectiva de los peruanos, que no ha habido gobierno alguno en las últimas décadas que no las haya convertido en parte de su retórica oficial.

El tema de la descentralización política se encuentra, además, íntimamente imbricado con el de la gobernabilidad democrática. Por ejemplo, al abordar los contrapesos institucionales que impiden un ejercicio arbitrario del poder en una democracia representativa, Norberto Bobbio enumera aquellos que considera más importantes:

> *1)* el control del poder ejecutivo por parte del poder legislativo [...] *2)* el control eventual del Parlamento en el ejercicio del poder legislativo ordinario por parte de una corte jurisdiccional a la que se pide el establecimiento de la constitucionalidad de las leyes; *3)* una relativa autonomía del gobierno local en todas sus formas y grados frente al gobierno central; *4)* un poder judicial independiente del poder político [1986: 19-20].

En el caso peruano, el Ejecutivo no sólo cuenta con mayoría absoluta en el Congreso, sino que además no existe un partido oficial con vida orgánica que albergue debates en los que surjan diferencias y matices sobre los temas de interés nacional. Dicho de otro modo, el Ejecutivo cuenta con una mayoría parlamentaria monolítica y complaciente. Sobre el segundo punto, cabría decir que, debido a la destitución de tres de sus miembros, el Tribunal Constitucional no cuenta con el *quórum* necesario para decidir la eventual inconstitucionalidad de una ley —ello requeriría del voto aprobatorio de seis de sus siete miembros—. Por último, como se vio antes, el Poder Judicial no es independiente del poder político.

Debido a que son elegidos a través del sufragio popular, los gobiernos locales constituyen el único contrapeso posible dentro del propio Estado al poder del gobierno central. Sin embargo, lo limitado de sus atribuciones y recursos —lo que, a su vez, contribuye a explicar su limitada capacidad de gestión—, les impide un ejercicio eficaz de esa función. Más aún, los gobiernos locales dependen de las transferencias del gobierno central para el cumplimiento de sus funciones. Y dado que el impuesto

al patrimonio predial constituye la principal fuente de ingresos recaudada por los gobiernos locales, mientras más pobre sea la circunscripción territorial sobre la que se afincan, mayor será dicha dependencia.

Hay otra razón por la cual el tema de la descentralización política se encuentra imbricado con el de la gobernabilidad democrática. Tiene que ver con que los gobiernos locales poseen un carácter peculiar en Perú. Si bien constituyen formalmente parte del andamiaje institucional del Estado, por su número y tamaño —existen en el país alrededor de 2 000 municipios distritales y cerca de 150 municipios provinciales—, en el ejercicio de sus funciones suelen establecer nexos más estrechos con las organizaciones sociales de su jurisdicción que con las instancias del gobierno central. Dichos nexos suelen asumir dos modalidades: o los gobiernos locales convocan la participación de las organizaciones de la sociedad civil a través de instituciones *ad hoc* con el propósito de afrontar temas de interés para la comunidad,[21] o bien son las propias organizaciones de la sociedad civil las que presentan plataformas electorales y listas de candidatos, logrando de ese modo un control directo del gobierno local.[22]

Esta última modalidad es en particular importante en las zonas rurales de Perú, usualmente en conexión con las comunidades campesinas; éstas constituyen la principal forma de organización social en dichas zonas.[23] Sin embargo, poseen características que difícilmente se adecuan a la definición convencional de *sociedad civil* de inspiración liberal,[24] por cuanto cuestionan los términos de la separación entre Estado y sociedad, por un lado, y entre lo público y lo privado, por otro. Para efectos prácticos, por ejemplo, la organización comunal suele ser la principal autoridad política local. Desde 1940, un número aún minoritario pero creciente de comunidades campesinas se ha convertido en circunscripciones distritales, de modo que las autoridades comunales suelen ser, simultáneamente, alcaldes o regidores del gobierno municipal. Por otro lado, la pertenencia a la comunidad suele ser de naturale-

[21] Por ejemplo, a través de la creación de Comités Distritales de Desarrollo, Comités Interinstitucionales o mesas de concertación.

[22] La experiencia de las organizaciones campesinas de la provincia de Sihuas, en el departamento de Ancash, provee un ejemplo paradigmático.

[23] En 1993 existían unas 5 700 comunidades campesinas, las cuales agrupaban a cerca de dos millones de personas y poseían alrededor de 40% de las tierras de cultivo (INEI, 1993).

[24] Por ejemplo: "Un espacio intermedio entre el Estado y el hogar, poblado por grupos o asociaciones organizados que no forman parte del Estado, las cuales gozan de cierta autonomía en sus relaciones con el Estado, y están conformadas voluntariamente por miembros de la sociedad para proteger o ampliar sus intereses, valores e identidades" (Manor [1998]).

za adscriptiva, ya que deriva de vínculos tradicionales de índole familiar y cultural antes que de la voluntad de los individuos.

En cualquier caso, lo dicho hasta aquí sugiere que los gobiernos locales tienen el potencial para convertirse en instancias privilegiadas de colaboración entre el sector público, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implantación de ciertas políticas públicas. El que ese potencial no alcance a desplegarse en toda su magnitud se explica por el centralismo que prevalece en la administración pública del país, el cual a su vez se explica en parte por la renuencia del gobierno central a ceder prerrogativas a los gobiernos locales que no están bajo su control.

Movimientos regionales

Aunque las reivindicaciones descentralistas constituyen un fenómeno con largos antecedentes en Perú, la reciente efervescencia de movimientos regionales tiene un hito fundacional en la firma del Acuerdo de Paz entre Perú y Ecuador. La oposición a dicho acuerdo fue general en la región amazónica, y galvanizó al conjunto de organizaciones de la sociedad civil del departamento de Loreto —el más grande de la Amazonia peruana— y al municipio provincial de Maynas en el denominado Frente Patriótico de Loreto.

El *irredentismo* nacionalista de la población de Loreto data cuando menos de principios de la década de 1920 —más específicamente, de 1922—. Ese año los cancilleres de Perú y Colombia firmaron el denominado *Tratado Salomón-Lozano*, el cual ponía fin al litigio que mantenían ambos países por el control de la región conocida como el *Trapecio de Leticia*. La población de Loreto consideraba que dicha región no sólo era parte del territorio peruano, sino que además pertenecía a su departamento. El tratado en cuestión fue firmado sin que mediara consulta alguna a la población involucrada, y además fue suscrito en secreto.[25]

Hacia fines de 1998, cuando las negociaciones entre Perú y Ecuador para resolver sus diferendos limítrofes ingresaban a su fase culminante, ambos gobiernos decidieron poner en práctica una *moratoria informativa*. Sin embargo, ello no impidió que en Ecuador se diera un debate

[25] Por lo demás, el tema de la integridad territorial es particularmente sensible para la región dado que la Amazonia representa 58.9% del territorio del país y da cuenta de 80% de su línea de frontera (Serra y Vásquez, 1999: 10).

sobre el tema. Más aún, cuando ya se vislumbraba el bosquejo de una solución definitiva, el presidente de Ecuador, Jamil Mahuad, intentó forjar un consenso nacional en torno a ella. Eso le dio el monopolio de la iniciativa, y obligó al gobierno peruano a salir de su mutismo. Pero entonces éste se limitó a confirmar, negar o comentar las informaciones que llegaban desde Quito. Ello contribuyó a crear una atmósfera *enrarecida* en torno al acuerdo, e hizo comprensible la sensación de *déja vu* que éste inspiró entre los loretanos.

En una prueba decisiva de su capacidad de convocatoria, el Frente Patriótico de Loreto decidió realizar un referéndum regional poco después de la firma del Acuerdo de Paz. Se pedía a la población que se pronunciara tanto acerca del acuerdo con Ecuador como sobre las demandas seculares por la autonomía política de la región. Acudieron a votar aproximadamente 70% de los electores inscritos, y 97% se pronunció a favor de la creación de un gobierno regional autónomo y en contra del Acuerdo de Paz.

Sólo entonces el gobierno pareció comprender que los elementos que componían la volátil mezcla que había hecho explosión en la Amazonia —nacionalismo y regionalismo— se potenciaban recíprocamente. Por ejemplo, para una región que pugna desde hace años de modo infructuoso por obtener una reducción del impuesto general a las ventas, difícilmente habrían pasado inadvertidas las generosas exoneraciones tributarias que los acuerdos firmados concedían a Ecuador.

La tarea era separar ambos elementos y darles un trato diferenciado. Por un lado, Ecuador y Perú concertaron préstamos y donaciones con gobiernos y entidades multilaterales por un total de 3 000 millones de dólares. Este fondo constituiría un dividendo de la paz que sería distribuido entre las poblaciones de las regiones fronterizas de ambos países. Por otro lado, el Congreso aprobó la llamada Ley de Promoción del Desarrollo Integral y de la Inversión en la Amazonia.

Pese a su denominación, la ley se limita a establecer dos mecanismos de promoción de la actividad económica en la zona: por un lado, concede exoneraciones tributarias, y por otro, establece compromisos de inversión en la región por parte del gobierno central (Serra y Vásquez, 1999: 14). El acceso a mayores recursos fiscales es ciertamente una de las reivindicaciones de los movimientos regionales, pero no es la más importante. La transferencia de recursos es concebida como el corolario de la transferencia de atribuciones a los gobiernos locales. Más aún, la transferencia de atribuciones supone la facultad de captar sus propios recursos, reduciendo la dependencia de los gobiernos locales respecto de las transferencias del gobierno central —p. e., a través de la creación del

denominado Canon Petrolero, dado que la Amazonia da cuenta de 65% de la producción de petróleo en Perú.

Pero aunque las demandas por autonomía política fueron ignoradas por la ley, ésta sentó un precedente político interesante: por primera vez el gobierno del presidente Fujimori cedía ante la presión de sectores organizados de la sociedad civil. Ello parece haber generado un efecto demostrativo en otras regiones del país, así como un efecto dominó en las zonas de frontera y en la propia región amazónica. Por un lado, se gestaron frentes regionales que han movilizado a amplios sectores de la población en demanda de atención a reclamos específicos.[26] Por otro lado, se gestaron frentes provinciales, departamentales y regionales que reivindican el derecho a participar de los recursos a ser destinados a las zonas de frontera como producto del acuerdo de paz —como en el caso del departamento de Tumbes—, o para exigir su inclusión en los beneficios de la Ley de la Amazonia —como en el caso de la provincia de Moyobamba.[27]

La mayoría de estas organizaciones confluyeron en Lima hacia principios de marzo para llevar a cabo lo que denominaron el Primer Encuentro Descentralista, el cual aprobó una plataforma nacional, un plan de acción, y la creación de una Coordinadora Descentralista de Frentes Regionales. En otras palabras, los Frentes Regionales intentan potenciar su poder de negociación frente al gobierno central coordinando sus esfuerzos en el ámbito nacional.

Aunque los une el propósito de fortalecer los gobiernos locales cada uno de esos frentes regionales posee sus propias reivindicaciones y no todos tienen la misma capacidad de convocatoria. Por lo demás, su poder de movilización en temas que trasciendan el ámbito local es todavía una incógnita, y siempre cabe la posibilidad de que el gobierno central intente quebrar su cohesión interna dando un trato diferenciado a las entidades que componen la Coordinadora.

[26] El 11 de marzo, por ejemplo, se realizó un Paro Regional en los departamentos de Cuzco, Puno, Apurimac y la provincia de Puerto Maldonado, en el departamento de Madre de Dios, exigiendo que la Central Hidroeléctrica de Machu Picchu no fuera privatizada. Lo interesante aquí es que la oposición a la privatización no se funda en argumentos ideológicos, sino en experiencias previas de privatización de empresas de servicios públicos. Por ejemplo: "El burgomaestre puneño expresó su oposición a la privatización [...] porque ello implicaría un incremento de las tarifas de luz" (*La República,* 9 de marzo de 1999, p. 6).

[27] En marzo de este año se realizó un paro provincial de dos días en la provincia de Moyobamba, convocado por el Frente de Desarrollo y el Comité Cívico de Defensa, "para demandar su inclusión en la Ley de la Amazonia y pedir la sede de las instituciones regionales" (*La República,* 13 de marzo de 1999, p. 3).

Los gremios empresariales

A contramano de las tendencias descritas, hacia 1983 el conjunto de gremios empresariales del país confluyeron en torno a la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas del Perú (Confiep). A su vez, a inicios de la presente década, la Confiep en pleno cerró filas en torno a una propuesta política —el Frente Democrático, encabezado por el escritor Mario Vargas Llosa—, que enarbolaba un programa económico encuadrado dentro de las coordenadas del denominado Consenso de Washington.[28] Vargas Llosa fue finalmente derrotado por Alberto Fujimori; sin embargo, éste comienza a aplicar las mismas políticas propuestas por aquél y logra, además, infligir una derrota estratégica a los grupos subversivos. Ello lleva a que los gremios empresariales vean en su gestión una garantía de estabilidad política con reglas favorables a la inversión privada (Cotler, 1998).

Poco tiempo después de iniciarse el segundo mandato presidencial de Alberto Fujimori, el consenso logrado en torno al programa económico del gobierno empezó a revelar ciertas fisuras: mientras los gremios vinculados a los sectores financiero y primario-exportador mantuvieron un respaldo virtualmente incondicional al mismo, los gremios vinculados a la industria y el comercio protagonizaron un conato de escisión dentro de la Confiep —a través de la creación de la denominada Coordinadora Gremial.

Aunque finalmente la elección del empresario minero Roque Benavides como presidente de la Confiep logró evitar la ruptura, las diferencias en esa entidad no se han desvanecido. Así, mientras la dirigencia de la Confiep mantiene un perfil bajo y privilegia la discreción del trato personal en la relación con el gobierno, la Sociedad Nacional de Industrias (Sin) y la Asociación de Exportadores (Adex), ante la situación de recesión que atraviesa el país, han demandado —a través de comunicados gremiales— la adopción de medidas *contracíclicas* que estimulen la demanda interna.

Pero más allá de las coincidencias programáticas, el Estado cuenta con mecanismos que le permiten influir en la suerte de las empresas y, eventualmente, en la conducta de ciertos empresarios. Ello es particularmente perceptible en el caso de los medios de comunicación; por un lado, los contratos con el Estado representan una proporción significati-

[28] Como contrapartida de la vigencia del mercado como asignador de recursos en la economía, la empresa privada asumió en forma explícita un criterio de responsabilidad social. Éste se expresó, por ejemplo, en la creación de ONG dedicadas a actividades de asistencia social.

va de sus ingresos por publicidad —particularmente en el caso de la televisión—. Por otro lado, el Estado ha utilizado en ocasiones la deuda tributaria de las empresas como un mecanismo de presión. Por último, las sentencias de un Poder Judicial sometido al poder político penden cual espada de Damocles sobre los propietarios de aquellos medios que resultan incómodos al gobierno —p. e., los casos de las estaciones de televisión Frecuencia Latina y Red Global.

Derechos humanos y gobernabilidad democrática

El tema de los derechos humanos tiene una trayectoria paradójica en la historia reciente de Perú. Durante el régimen autoritario presidido por el general Francisco Morales Bermúdez (1975-1980), la atención de los grupos organizados de la sociedad se concentraba en la reivindicación de los derechos civiles, sociales y políticos. La preocupación por lo que se ha dado en denominar derechos humanos *clásicos* no se encontraba ausente, pero no era prioritaria. Los casos de tortura, detención injustificada, juicios sumarios sin respeto a las normas del debido proceso y las ejecuciones extrajudiciales se convirtieron en un problema de primer orden con el advenimiento de los gobiernos democráticamente elegidos. Se suele argumentar —y con razón— que sólo una democracia representativa puede proveer el marco político adecuado para garantizar un respeto irrestricto a los derechos humanos. Precisamente por ello, el que las violaciones a los derechos humanos se tornen masivas bajo gobiernos elegidos democráticamente revela la verdadera naturaleza de los regímenes que éstos presiden.

En cualquier caso, entre las organizaciones que cobran vigencia a partir de la década de 1980 se encuentran las ONG vinculadas a la problemática de los derechos humanos.[29] Ello se explica por la guerra interna que se desencadenó a principios de esa década, la cual derivó en la violación reiterada de esos derechos, tanto por parte de las organizaciones subversivas como de las fuerzas del orden. En ese contexto, por ejemplo, surge la Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh) en 1983, como una iniciativa de apoyo al trabajo parlamentario. Con el paso del tiempo, Aprodeh cobrará autonomía, abocándose a las tareas de denuncia y defensa de las víctimas, e incorporando, además, la defensa y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales.

[29] Aunque ya en la década de 1970 existía el CEAS (Comisión Episcopal de Acción Social), institución vinculada a la Iglesia católica que emitía informes sobre la situación de los derechos humanos en Perú.

En 1985, las diversas organizaciones vinculadas al tema confluyeron en la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDH). A través de ella se realizan campañas orientadas hacia la opinión pública que buscan introducir el tema en la agenda política nacional. Un hito significativo en ese sentido fue la campaña en contra de la denominada Ley de Amnistía —a mediados de la década de 1990—. Dicha ley tenía como propósito liberar a los miembros de un comando paramilitar condenados por el asesinato de nueve estudiantes y un profesor de una universidad nacional. Pese a que el presidente Fujimori contaba entonces con niveles elevados de aprobación a su gestión, diversas encuestas de opinión indicaron que 85% de la población se oponía a la norma. Ello, a su vez, revela una gran capacidad de discernimiento por parte de amplios sectores de la opinión pública, cuyo juicio varía de un tema a otro dependiendo de los méritos de cada caso.

En la medida en que la virtual derrota de los grupos alzados en armas trajo como consecuencia una disminución significativa de los problemas —como la desaparición de detenidos y la consumación de ejecuciones extrajudiciales—, otros temas han tendido a cobrar vigencia en la agenda de las organizaciones de derechos humanos. Por ejemplo, los temas de índole judicial —el respeto por parte del fuero militar a las prerrogativas del Poder Judicial, respeto a las normas del debido proceso, etc.—, así como los esfuerzos por obtener la liberación de aquellos presos condenados en forma injusta bajo cargos de terrorismo. Esta última tarea está a cargo de una Comisión de Indultos, integrada por el Defensor del Pueblo, el Ministro de Justicia y el sacerdote Hubert Lanssiers en representación de la Iglesia católica. Dicha comisión cuenta con la colaboración de las organizaciones vinculadas a la defensa de los derechos humanos, y a la fecha ha logrado la liberación de más de 400 personas injustamente condenadas.

Dado que la evolución reciente del derecho internacional concede cada vez mayor injerencia a los foros internacionales en los temas de derechos humanos, la CNDH y las instituciones que la integran han puesto un énfasis creciente en las iniciativas planteadas ante tales instancias. Estas iniciativas suelen coordinarse con instituciones internacionales de defensa de los derechos humanos, y se ven reflejadas, por ejemplo, en las demandas interpuestas contra el Estado peruano ante el sistema interamericano de derechos humanos.

La injerencia de este sistema, que solía considerarse *asuntos internos* del Estado peruano, ha generado una coyuntura política particularmente tensa. La Corte Interamericana emitió en el mes de junio (1999) una sentencia en relación con el caso de cuatro ciudadanos chilenos, miem-

bros del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), condenados a cadena perpetua por delito de terrorismo. En lo esencial, la sentencia afirma que el juicio que se les siguió en el fuero militar no contó con las garantías del debido proceso, razón por la cual debían ser sometidos a un nuevo juicio ante el fuero civil.

Alegando que su acatamiento suponía modificar la Constitución y las leyes del país, el gobierno peruano declaró de modo unilateral que la sentencia era inejecutable. Decidió, además, a través de una resolución legislativa aprobada por el Congreso, desconocer la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. Sin embargo, el gobierno peruano afirma que ello no implica el retiro de Perú de la Convención Americana de Derechos Humanos —que da origen al sistema interamericano de derechos humanos y, por ende, a la obligación de cumplir con las sentencias que emite la Corte—, ni el desconocimiento de la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.[30]

Hernán Salgado, presidente de la Corte Interamericana, sostiene a título personal que la fórmula esgrimida por el gobierno peruano no está prevista en la Convención Interamericana. Ésta sólo contempla la denuncia de la Convención como forma de retiro y establece un periodo de transición de un año antes de que éste se haga efectivo.[31] Durante ese año el Estado signatario sigue bajo la obligación de acatar los fallos emitidos por la Corte Interamericana en los que se vea involucrado.

Ésa sería precisamente la motivación política detrás de la pretensión del gobierno peruano de llevar a cabo un retiro unilateral de efecto inmediato: evitar el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana en aquellos casos en que, a diferencia del caso de los terroristas chilenos, una amplia mayoría de la opinión pública se opone a las decisiones adoptadas por el gobierno —como el caso de los magistrados del Tribunal Constitucional destituidos por el Congreso o el del empresario Baruch Ivcher.

La posición del gobierno peruano ha sido deplorada por entidades tan disímiles como la Comisión Interamericana y la Unión Europea, las que coinciden en exigirle el cumplimiento de la sentencia de la Corte. Por lo demás, todo parece indicar que la Corte desestimará la pretensión del gobierno peruano de sustraerse de modo inmediato a su competencia, y seguirá tramitando las denuncias en su contra elevadas por la Comisión. Más aún, es probable que la Corte decida que, dada la ausencia de una

[30] La Comisión se limita a interponer sus buenos oficios y, eventualmente, aprobar una recomendación a las partes involucradas. Si una de ellas no acepta dicha recomendación, el caso se eleva a la Corte que, luego de procesarlo, emite un fallo de carácter vinculante.

[31] *El Comercio,* 9 de julio de 1999, p. 4.

denuncia formal de la Convención Americana, ni siquiera ha empezado a transcurrir el plazo de un año previsto para el retiro de su jurisdicción.

El gobierno peruano, por su parte, parece dispuesto a asumir el costo político que implica aferrarse a las prerrogativas que detenta hoy en día —esto es, una erosión sensible y potencialmente irreversible de sus credenciales democráticas ante la comunidad internacional—. El cálculo parece ser que ello tendrá un efecto marginal tanto sobre la asistencia económica de gobiernos y entidades multilaterales como sobre la capacidad del país de atraer capitales del exterior —desestimando, al parecer, la imagen de inseguridad jurídica que proyectaría un Estado que incumple un tratado internacional que suscribió en forma voluntaria.

Conclusiones

La evolución reciente del tejido organizativo de la sociedad civil revela un paradójico cambio de textura en Perú: la efervescencia organizativa de las bases tuvo como contrapunto un repliegue significativo de las formas de organización que procuraban agregar intereses y representarlos en el proceso político. Las mismas circunstancias que erosionan las bases de sustento de los gremios y los partidos —deterioro de la economía, violencia política, crisis del Estado— impulsan, a la vez, el surgimiento de nuevas formas de organización social —comités de autodefensa, organizaciones de supervivencia, organizaciones de defensa de los derechos humanos—. Se suele afirmar, por ejemplo, que el *sinceramiento* de los precios públicos, que ocasionó una tasa de inflación superior a 400% durante el primer mes de gobierno del presidente Fujimori, no provocó protestas masivas porque la población comprendió la necesidad de esas medidas. Al margen de las bondades relativas de ese argumento, cabría agregar que, en cualquier caso, un tejido social desgarrado —como el que prevalecía entonces— auguraba una escasa capacidad de respuesta por parte de la población ante las medidas adoptadas por el gobierno.

La fragilidad relativa de las organizaciones de la sociedad civil tiende a prolongarse durante la década de 1990, aunque por razones diferentes. Las políticas de ajuste estructural en lo económico, pero sobre todo la renuencia del gobierno central a tolerar contrapesos a su propio poder en lo político, contribuyen a explicar la persistencia de dicho estado de cosas. Por un lado, la ausencia de una división de poderes impide fiscalizar la labor del Ejecutivo desde el propio Estado. Por otro lado, el Ejecutivo emplea los recursos del Estado para intentar neutralizar toda forma de organización autónoma que, trascendiendo el ámbito local, pre-

tenda erigirse en interlocutora del gobierno en representación de los intereses sociales.

A su vez, ello explica la falta de voluntad política que se encuentra en la base de una aparente paradoja: mientras las reformas de *primera generación* se llevaron a cabo con una celeridad y ahínco inusitados, la reforma del Estado languidece penosamente a una década de iniciarse el proceso.[32] Peor aún, algunas de las reformas institucionales más fecundas —p. e., la creación de un Consejo Nacional de la Magistratura y de un Tribunal Constitucional autónomos y con poder— fueron virtualmente revertidas debido a las consideraciones políticas reseñadas.

BIBLIOGRAFÍA

Blondet, Cecilia, "El movimiento de mujeres en el Perú, 1960-1990", en Julio Cotler (ed.), *Perú, 1964-1994: economía, sociedad y política,* Lima, IEP, 1995.

Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia,* Buenos Aires, FCE, 1986.

Campodónico, Humberto, "Los nuevos mandatos del Banco Mundial y del BID. El caso del Perú", *Pretextos,* núm. 10, 1997.

Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, *Reporte final: Estrategia de desarrollo social,* Lima, Apoyo Consultoría, 1999.

Cotler, Julio, *Clases, Estado y nación en el Perú,* Lima, IEP, 1978.

———, *La articulación y los mecanismos de representación de las organizaciones empresariales,* Lima, IEP, 1998.

———, *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú,* Lima, IEP, 1998.

Cueva, Hanny y Cynthia Sanborn, *Entre el Estado y el mercado: la importancia del tercer sector para el desarrollo humano,* Lima, CIUP, 1998.

Degregori, Carlos Iván *et al., Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso,* Lima, IEP, 1996.

De Trazegnies, Fernando, "La genealogía del derecho peruano", en Alberto Adrianzén (ed.), *Pensamiento político peruano,* Lima, Desco, 1987.

Einaudi, Luigi, *Human Rights Problems in a Democratic Western Hemisphere,* Washington, Departamento de Estado de Estados Unidos, 1991.

Gellner, Ernest, *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals,* Nueva York, Penguin, 1994.

Hernández, Max, Nicolás Lynch, Pepi Patrón y Franciso Sagasti, *Gobernabilidad democrática en el Perú,* Lima, Apoyo, 1996.

Iglesias, Enrique, "La nueva utopía latinoamericana es la integración regional y hemisférica", en Diego Achard y Manuel Flores, *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina,* México, FCE, 1997.

[32] Salvo por las denominadas *islas de modernidad* —p. e., Sunat, Foncodes e Indecopi— (Ortiz de Zevallos, 1996: 8-11).

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Censo Nacional Agropecuario, 1993*, Lima, INEI, 1993.

Javed Burki, Shahid y Guillermo Perry, *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial, 1998.

Lobatón, David, "Nombramiento de jueces y fiscales, ¿por este Consejo Nacional de la Magistratura?", *Ideele*, núm. 116, 1999.

López, Silesio, "Mediaciones políticas, democracia e interés público en el Perú de los 90", en Raúl Urzúa y Felipe Agüero (eds.), *Fracturas de la gobernabilidad democrática*, Santiago, Universidad de Chile, 1998.

Manor, James, *Civil Society and Governance. A concept Paper,* inédito [1998].

O'Donnell, Guillermo, "¿Democracia delegativa?", en Romeo Grompone (ed.), *Instituciones políticas y sociedad: lecturas introductorias*, Lima, IEP, 1995.

Ortiz de Zevallos, Gabriel, "Perspectivas de un Estado posible", *Cuestión de Estado*, núm. 19, 1996.

Portocarrero, Felipe y Cynthia Sanborn, *Entre el Estado y el mercado: definiendo el sector sin fines de lucro en el Perú*, Lima, CIUP, 1998.

Riesco, Gustavo, "Educación básica: más que un problema de recursos", *Punto de Equilibrio*, núm. 49, 1997.

S. a., "Informe Anual del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú", *Ideele*, núm. 116, 1999, p. 15.

Serra, María Elena y Sandra Vásquez, "Ley de promoción de la Amazonia: ¿garantía de desarrollo?", *Punto de Equilibrio*, núm. 58, 1999.

Tanaka, Martín, "Del movimientismo a la media-política: cambios en las relaciones entre la sociedad y la política en el Perú de Fujimori", en John Crabtree y Jim Thomas (eds.), *El Perú de Fujimori*, Lima, CIUP, 1999.

Torricelli, Robert, *Joint Hearing before the Subcommittee on Human Rights and International Organizations and Western Hemisphere Affairs of the Committee of Foreign Affairs, House of Representatives, February 21*, Washington, Government Printing Office, 1991.

LAS ORGANIZACIONES FEMENINAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y SU RELACIÓN CON EL SECTOR GUBERNAMENTAL

HANNY CUEVA BETETA
Y ARMANDO MILLÁN FALCONI

LAS ORGANIZACIONES FEMENINAS PARA LA ALIMENTACIÓN (OFA)[1]

Desde comienzos de la década de 1990, la sociedad peruana ha observado el surgimiento y crecimiento de organizaciones formadas, lideradas e integradas por mujeres, cuyo objetivo básico, en un contexto de crisis socioeconómica, es el de cubrir la necesidad esencial de alimentación de sus familias. Sus labores, sin embargo, trascienden el tradicional ámbito doméstico y constituyen una expresión de las transformaciones actuales de la dinámica social peruana.

Las OFA suelen ser definidas a partir de ciertas características compartidas: "tienen en común la acción colectiva destinada a la compra, preparación y distribución diaria de alimentos con miras a reducir los costos de la alimentación familiar. Además, permiten disminuir el tiempo empleado por las mujeres para las tareas domésticas y operan como instancias de socialización, capacitación y, eventualmente, generación de ingresos" (Blondet y Montero, 1994: 27). En esta definición habría que enfatizar la diversidad de actividades en las que se ven involucrados los CM en los últimos años —p. e., la organización y manejo de actividades productivas destinadas a mejorar los ingresos familiares—, así como la condición de género de sus integrantes, para tener una visión más completa de las organizaciones que se analizan.

La experiencia de organización colectiva o comunitaria con fines de apoyo mutuo —como es el caso de las OFA— es una práctica generalizada entre los pobladores de los sectores populares y de mayores carencias —sociales, económicas, políticas—. Este tipo de prácticas no se rela-

[1] Si bien no existe un consenso sobre el término para denominar a estas organizaciones, optamos por el de *organizaciones femeninas para la alimentación* (OFA), pues nos permite establecer una "continuidad" con investigaciones previas (Delpino, 1991; Tocón, 1997; Blondet y Montero, 1994), así como describir los aspectos comunes de estas organizaciones.

ciona necesariamente con particularidades históricas o sociales, sino que tiene su fundamento en la condición general de cualquier grupo humano que busca satisfacer sus necesidades básicas: agruparse para sobrevivir. Así, en la literatura académica, estas entidades son llamadas "organizaciones sociales de base", y son consideradas como un medio para resolver problemas de distinto orden, ante los cuales la acción del Estado se ha manifestado insuficiente o inadecuada.[2]

Sobre comedores, comités y clubes de madres

Una definición breve de cada una de las OFA permitirá comprender mejor sus particularidades. Los comedores populares (CP), también llamados "comedores comunales" o "comedores autogestionarios", son organizaciones de madres —de 20 a 30 socias— dedicadas a la preparación colectiva de menús, los cuales son vendidos a los pobladores de su comunidad, y clientes en general, a precios económicos. El abaratamiento de las raciones es el resultado de la donación de una parte de los insumos, la compra de víveres al por mayor, y el trabajo gratuito de las mujeres (Tovar, 1996: 115).

Este tipo de práctica comunitaria —originada a inicios de la década de 1980— permite a las mujeres —y a aquellas que sólo hacen uso del servicio— un valioso ahorro de tiempo en las tareas de cocina, proporcionándoles la oportunidad de realizar otro tipo de actividades laborales, educativas y familiares. La organización del comedor les proporciona además a las mujeres que lo integran una experiencia que sobrepasa las simples labores domésticas en las que han estado encasilladas socialmente. Según Tovar, las socias experimentan nuevas formas de comunicación y afectos, "se capacitan y ejercitan en actividades organizativas, administración de recursos materiales y económicos, además de ciertas habilidades manuales" (1996: 115-116).

Los comités del vaso de leche (CVL), por su lado, son también organizaciones integradas por madres, que surgieron en la década de 1980 debido al estímulo del municipio de Lima metropolitana y que luego se extendieron por todo el país, y tienen la tarea de distribuir diariamente raciones de leche a la población infantil —menor de seis años— y, en ocasiones, a madres gestantes o lactantes. En este caso, todo el alimento distribuido es donado por organismos internacionales, gubernamentales o particula-

[2] Por ejemplo, organizaciones vecinales, rondas campesinas y otras organizaciones de combate a la delincuencia, asociaciones de vivienda, comités de salud, entre otras (Pásara, Delpino *et al.*, 1991: 2).

res. La condición es entregar la leche preparada y no en polvo, que es la manera como las socias reciben el producto. Esta condición es la que asegura la continuidad del trabajo colectivo.

Sin embargo, las posibilidades organizativas y políticas de los CVL están restringidas por la intervención permanente de los gobiernos locales, pues son ellos los que favorecen la existencia del Programa del Vaso de Leche. Esta permanente influencia de la voluntad política de sus impulsores pone en cuestión las posibilidades de participación autónoma que tienen las integrantes de estas organizaciones, así como su potencial papel como motores de cambio y reivindicaciones sociales (Córdova y Gorriti, 1989: 9).

Finalmente, los clubes de madres (CM) son organizaciones femeninas[3] de más larga y polémica historia. Los primeros fueron fundados, en la década de 1960, para los sectores empobrecidos de la población, con el fin de canalizar las actividades caritativas y asistencialistas de instituciones religiosas, de mujeres de altas esferas sociales, así como de políticos interesados en ampliar sus bases sociales de apoyo. Estas organizaciones fueron caracterizadas entonces como espacios de sumisión y claro sentido manipulador (Delpino, 1991: 32).

Sin embargo, el cuestionamiento del asistencialismo como estrategia de relación de los sectores más pobres de Perú, y la instauración de nuevas políticas gubernamentales basadas en la autogestión para elevar los ingresos de las familias más necesitadas, han reconfigurado las características de los CM. En la actualidad, estas organizaciones se han convertido en espacios que permiten a las mujeres salir de sus hogares para conseguir satisfacciones personales. Tocón constata, para el caso de Chimbote, que las madres se reúnen de dos a tres horas, dos veces por semana, a pesar de no recibir la ayuda alimentaria durante largos periodos, con el fin de cumplir actividades comunales y educativas —charlas o talleres—, o realizar labores de bordado, tejido y artesanía (1997: 46-47). Incluso la formación de microempresas ha sido promovida a través de diferentes proyectos financiados por el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa), organismo gubernamental perteneciente al Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (Beltrán *et al.*, 1997).

Las actividades de las integrantes de los CM se extienden también hacia su propia comunidad. En efecto, los medios de comunicación dan

[3] Eventualmente, los CM de provincias integran como "socios", paradójicamente, a los esposos, los que a su vez tienen una participación activa en los aspectos productivos de las microempresas (Beltrán *et al.*, 1997: 33).

cuenta con cierta regularidad de la realización de tareas que escapan al espacio interno del club. En 1997, por ejemplo, alrededor de 200 madres del Cono Norte se encargaron de la limpieza de 19 colegios estatales de Los Olivos antes del inicio del año escolar. La iniciativa surgió de la Asociación de Clubes de Madres del Cono Norte, y las mismas mujeres realizaron las gestiones con el municipio correspondiente. En el país es posible constatar el mismo fenómeno de proyección de los clubes hacia su entorno inmediato; entre otras labores, los CM han participado activamente en tareas de reforestación en Tarma, así como en la limpieza de la lenteja de agua de la bahía interior del Titicaca.[4]

Aproximación cuantitativa a las OFA

La mayor parte de las investigaciones en torno a las OFA surge del supuesto —sin duda correcto— de que estas organizaciones agrupan y benefician a un elevado número de personas. Con esta base, la mayoría de los trabajos realizan un análisis cualitativo en torno a la importancia e impacto de estas organizaciones. Sin embargo, en la literatura sobre el tema se extraña un marco cuantitativo general que ilustre estadísticamente algunas características de las OFA.

Características de los beneficiados por las OFA

Una de las principales características de las OFA es que son las ejecutoras finales de la asistencia alimentaria brindada por el gobierno; sin su participación, los costos operativos de dicha asistencia se elevarían considerablemente. Por ello, pueden analizarse cuantitativamente estas organizaciones a partir de la información estadística recogida en la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) en torno a los principales programas alimentarios que las OFA ejecutan. Según esta fuente, aproximadamente 49.5% de los hogares peruanos (unas 2 378 000 familias) tuvieron acceso a programas de asistencia alimentaria en 1995 (cuadro 1). Asimismo, de acuerdo con esta misma encuesta, los beneficiarios consideran que los programas alimentarios más importantes son: desayuno escolar, CVL, CM y CP.

[4] Véanse los artículos publicados en *El Comercio*: "Madres ayudaron a limpiar 19 colegios en Los Olivos" (23 de marzo de 1997), "En noviembre se instalará en Tarma un millón de plantones" (15 de agosto de 1997), y "Levantan la alfombra verde del lago Titicaca" (20 de octubre de 1998).

CUADRO 1. *Hogares según uso de los programas alimentarios, 1995 (porcentajes)*

	Porcentaje uso	*Número de hogares*
Desayuno escolar	45.4	1 079 612
Vaso de Leche	35.7	848 946
Club de Madres	20.2	480 356
Comedor Popular	8.3	197 374
Donación directa alimentos	4.5	107 010
Alimentos por trabajo	3.4	80 852
Panfar	3.4	80 852
Comedor parroquial	1.4	33 292

FUENTE: INEI, 1996.

A diferencia del programa de los desayunos escolares, que se ejecuta entregando los alimentos directamente en los colegios —lo que explica la enorme cobertura—, los programas del CVL, CM y CP se llevan a cabo proporcionando los alimentos a las respectivas organizaciones femeninas, las que se encargan de ejecutar la entrega. Considerando que los ejecutores de tres de los cuatro principales programas alimentarios en Perú son OFA, queda claro su protagonismo en la satisfacción de las carencias de los sectores más necesitados.

Respecto de la distribución geográfica, existen diferencias entre los beneficiarios de los programas alimentarios ejecutados a través de los CVL en comparación con los ejecutados a través de los CP (cuadro 2). En el primer caso, la mayoría de los beneficiarios se encuentra en la sierra rural (40.7%), mientras que en el segundo se concentran en Lima metropolitana (46%).

Estas diferencias son interesantes porque apuntan a concentrar el foco de análisis de los CP en Lima metropolitana y, al mismo tiempo, ilustran la necesidad de profundizar los estudios en torno a los CVL en la sierra rural.

Por otro lado, es interesante apreciar que el número de hogares beneficiados por los CP es considerablemente inferior al de los CVL y CM. A pesar de lo anterior, la mayoría de los estudios en torno a las OFA se centran en los CP. Esto podría entenderse comparando las frecuencias de uso que los beneficiarios hacen de estas organizaciones.

Como se aprecia en el cuadro 3, la frecuencia de uso de los CP es largamente superior a la de los CVL y CM: mientras 83.2% de los hogares beneficiados por los CP tienen acceso diaria o interdiariamente, este porcentaje sólo alcanza 38.1% en el caso de los CVL, y apenas 16% en el caso

CUADRO 2. *Hogares beneficiados según programas alimentarios y área geográfica, 1995 (porcentajes)*

	Hogares beneficiados	*Costa urbana*	*Costa rural*	*Sierra urbana*	*Sierra rural*	*Selva urbana*	*Selva rural*	*Lima metropolitana*
Vaso de Leche	848 946	9.3	6.7	10.4	40.7	3.0	13.6	16.3
Club de Madres	480 356	—	—	—	—	—	—	—
Comedor Popular	197 374	17.7	8.9	6.3	15.6	4.2	1.2	46.0

FUENTE: INEI, 1996.

CUADRO 3. *Hogares beneficiados según programas alimentarios y frecuencia de uso, 1995 (porcentajes)*

	Hogares beneficiados	*Diario*	*Interdiario*	*Semanal*	*Quincenal*	*Mensual*
Vaso de Leche	848 946	34.5	3.6	6.3	3.7	51.9
Club de Madres	480 356	10.1	5.9	9.5	4.5	70.0
Comedor Popular	197 374	62.9	20.3	8.0	4.3	4.5

FUENTE: INEI, 1996.

de los CM. En estos dos últimos, la frecuencia de uso de la mayoría de los hogares beneficiados es mensual. Esto permite inferir que los CP se relacionan de manera más permanente con los hogares beneficiados; no obstante, esta afirmación no implica necesariamente que estos espacios correspondan a una mayor integración social.

Esta continuidad de acceso a los CP sí permitiría explicar por qué buena parte de la asistencia alimentaria oficial en el país se ejecuta a través de estas organizaciones, no obstante que involucran un número de beneficiarios mucho menor que los CVL y CM. En efecto, si se consideran las percepciones de los beneficiarios sobre las instituciones que aportan los alimentos a las OFA, se advierte que las principales fuentes de alimentos para estas tres organizaciones son públicas: municipalidades y Pronaa (cuadro 4).

CUADRO 4. *Percepción del organismo ejecutor de los programas alimentarios, 1995 (porcentajes)*

Organismo ejecutor	*CVL*	*CP*	*CM*
Total	100.0	100.0	100.0
Municipalidad	71.6	9.6	25.7
Pronaa	5.5	45.2	31.4
Cáritas (ONG)	0.9	6.9	8.6
Otro	5.5	7.6	6.7
No sabe	17.4	30.7	27.6

FUENTE: INEI, 1996.

Respecto de los ingresos de los hogares beneficiados, debe indicarse que los atendidos por los CP tienen en promedio un ingreso familiar y per cápita ligeramente mayor al de las familias beneficiadas por los CVL y CM. Esto es evidente al observar los dos primeros intervalos de ingresos considerados en el cuadro 5: mientras los ingresos per cápita de más de 50% de los hogares beneficiados por los CVL y CM se encuentran por debajo de 100 nuevos soles de 1995 (alrededor de 45 dólares), sólo 34.3% de los beneficiados por los CP se encuentra por debajo de dicha cifra. De manera similar, mientras que más de 40% de los beneficiados por los CVL y CM se encuentran por debajo de 400 nuevos soles de 1995 (alrededor de 180 dólares), menos de 30% de los hogares beneficiados por los CP tienen ingresos familiares por debajo de esa cifra.

Haciendo algunos supuestos, se estiman los promedios de ingreso per cápita y familiar de los hogares según el programa alimentario del que se benefician. Esta estimación confirmaría que los ingresos de los beneficiados por los CP son superiores a los correspondientes a los otros dos programas.

Finalmente, entre los hogares que no tienen acceso a los beneficios de las OFA, sólo 30% de las respuestas afirman que no necesitan dicho beneficio; es decir, alrededor de 70% de los hogares que no tienen acceso a estos programas consideran que sí los necesitan. Asimismo, entre 20 y 50% de los hogares no tienen entrada porque no existen tales programas en sus zonas (cuadro 6).

Sin embargo, es interesante notar que hay un grupo de hogares que podrían tener acceso y que considera necesitar los beneficios, pero que decide no hacerlo. Las principales razones para ello parecen ser la falta de tiempo, en los casos de los CVL y los CP (lo cual hace percibir cierta

CUADRO 5. *Hogares beneficiados por nivel de ingreso del hogar y* per cápita, *1995*
(porcentajes y en nuevos soles de 1995)

Ingreso per cápita	*<100*	*100-149*	*150-199*	*200-249*	*250-299*	*>300*	*Promedio estimado (en nuevos soles)*
Vaso de Leche	53.9	20.5	10.3	6.1	3.8	5.4	140-160
Club de Madres	55.6	17.6	10.4	4.9	2.5	9.0	140-160
Comedor Popular	34.3	24.5	15.1	9.9	5.7	10.5	160-180

Ingreso del hogar	*<399*	*400-599*	*600-899*	*900-1299*	*>1300*	*Promedio estimado (en nuevos soles)*
Vaso de Leche	40.0	21.5	18.6	10.6	9.3	590-650
Club de Madres	44.9	25.0	13.4	10.2	6.5	540-600
Comedor Popular	28.4	23.5	20.5	16.3	11.3	670-720

FUENTE: INEI, 1996.

CUADRO 6. *Hogares que no participan en programas alimentarios según razones, 1995 (porcentajes)*

		Falta de tiempo	*Mala organización*	*Muy distante*	*No necesita*	*No existe*	*Otra razón*
Vaso de Leche	100.0	11.6	12.7	2.0	31.1	21.2	21.4
Club de Madres	100.0	4.3	3.3	0.7	31.5	51.7	8.5
Comedor Popular	100.0	12.7	8.7	4.0	29.5	31.7	13.4

FUENTE: INEI, 1996.

obligatoriedad de proporcionar horas de trabajo para recibir los beneficios de los programas), y la mala organización.

Estimaciones de las OFA

La información estadística sobre las OFA es pobre y dispersa; no existen estadísticas oficiales, registros, ni censos publicados que recojan información específica y de manera rigurosa acerca del número de CP, CM y CVL en todo el país. Igualmente, no hay información precisa acerca del número de socias en cada organización, las horas de trabajo voluntario invertidas o los aportes en dinero de las socias para cubrir los alimentos. En esta sección pretende presentarse un panorama general y una estimación más precisa de cada una de las organizaciones en estudio a partir de la información estadística disponible.

Como punto de partida, es importante resaltar que en 1994 se realizó un Censo de Municipalidades Distritales que recogió información acerca de dichas organizaciones y sus beneficiarios, información que fue proporcionada por las municipalidades mismas.[5]

Esta información indica que la mayoría de los hogares beneficiados por los CM se encuentran fuera de Lima metropolitana (lo cual indicaría la necesidad de profundizar los estudios en torno a esta organización fuera de este ámbito). Por otro lado, comparando la información contenida en el cuadro 7 con la del cuadro 1, puede concluirse que el número total de hogares beneficiados por los CVL, según ambas fuentes, se encuen-

[5] Esta información no fue incluida en la publicación oficial sobre el Censo de Municipalidades. Según personal del INEI, esto fue así porque lo obtenido no tenía la solidez esperada, dado que las cifras no fueron recogidas directamente. Como se ve, parecería que las cifras reportadas se encuentran subestimadas.

CUADRO 7. *Número de OFA y beneficiarios, 1994*

	OFA		*Beneficiarios*		*Núm. de hogares*[1]
	Número	*Porcentaje*	*Número*	*Porcentaje*	
Comités del Vaso de Leche	30 783	100	2 738 037	100	912 679
Lima metropolitana	7 618	25	773 715	28	257 905
Resto del Perú	23 165	75	1 964 322	72	654 774
Club de Madres	19 250	100	1 135 264	100	227 053
Lima metropolitana	3 121	16	167 541	15	33 508
Resto del Perú	16 129	84	967 723	85	193 545
Comedores Populares	4 486	100	365 281	100	73 056
Lima metropolitana	2 250	50	248 892	68	49 778
Resto del Perú	2 236	50	116 389	32	23 278

[1] Se asume que se benefician tres niños por hogar de los CVL y cinco miembros por hogar de los CP y CM.

FUENTE: INEI, 1994.

tra en un rango aceptablemente similar (siendo la estimación del censo superior en 7.5%). Esto no resulta sorprendente si se considera que la información fue reportada directamente por las municipalidades —instituciones que manejan el programa del vaso de leche—, y debido a que, probablemente, en dichas instituciones se encuentran registrados algunos comités que ya han dejado ya de existir.

Asimismo, como es de esperar, las estimaciones del censo sobre los CP y CM son muy inferiores (63 y 53%, respectivamente), puesto que no es necesario que estas organizaciones se registren en las municipalidades para recibir la asistencia alimentaria. En este punto, cabe recordar que tiene más sentido afirmar que existe una subestimación en el censo antes que una sobreestimación de la ENH, dado que esta última es información oficial y cuenta con la suficiente solidez estadística.

Un segundo hecho que sugiere la subestimación en el Censo de Municipalidades se encuentra en las cifras relacionadas con el número de CP y CVL en Lima metropolitana. Mientras la estimación del censo apenas llega a más de 10 000, Blondet y Montero identificaban alrededor de 15 000 para el mismo año y área, sobre la base de información proporcionada por Cáritas, CARE y federaciones departamentales, provinciales y locales que agrupan a ambas organizaciones (1994: 28). Considerando que es poco probable que dicha subestimación esté relacionada con el número de CVL por las razones antes expuestas, se podría concluir que ella se encuentra en los CP.

CUADRO 8. *Las OFA en la economía peruana, 1995*

	CM	*CVL*	*CP*	*Total*
Núm. organizaciones	24 018	42 447	9 869	76 334
Núm. socias	480 356	848 946	197 374	1 526 676
% Población entre 15-65, 1995	3.42%	6.04%	1.40%	10.86%
Núm. personas beneficiadas	2 401 780	2 546 838	986 870	5 935 488
% Población, 1995	10.21%	10.82%	4.19%	25.22%
Núm. horas de trabajo voluntario	57 642 720	154 932 645	72 041 510	284 616 875
Núm. equivalente a personas trabajando tiempo completo[1]	31 328	84 203	39 153	154 683
% PEA no agrícola, 1995	0.59%	1.58%	0.73%	2.90%
% PEA servicios, 1995	0.80%	2.14%	0.99%	3.93%
Contribución monetaria a la economía (en dólares)[2]	72 053 400	139 439 381	162 093 398	373 586 178
% PIB, 1995	0.12%	0.24%	0.28%	0.64%
Contribución en trabajo voluntario a la economía (en dólares)	16 139 962	43 381 141	20 171 623	79 692 725
% PIB, 1995	0.03%	0.07%	0.03%	0.14%
Contribución total a la economía	88 193 362	182 820 521	206 485 873	477 499 756
% PIB, 1995	0.15%	0.31%	0.35%	0.81%

[1] Este indicador ofrece el número de personas que deberían trabajar tiempo completo durante un año para cubrir las horas de trabajo voluntario en cada organización. Por esta razón, es comparable con la PEA.

[2] Es importante señalar que la imputación monetaria por hora de trabajo voluntario utilizada —0.28 dólares — es bastante baja (se podría denominar un sueldo "piso"); sin embargo, dado que es la única estimación al respecto, y dada la dificultad para medir el costo de oportunidad de una hora de trabajo de las personas involucradas —que en la mayoría de los casos carece de trabajo—, se ha decidido utilizar esta cifra, destacando la subestimación (véase Beltrán, Cueva y Millán, 1997).

Tomando en cuenta la escasa información y las aparentes limitaciones del Censo de Municipalidades, se han realizado estimaciones específicas en torno a las OFA sobre la base de la información de la Encuesta Nacional de Hogares (1995), presentada en el cuadro 1, acompañadas de algunos supuestos, con el objetivo de ilustrar mejor su participación en la economía nacional.

Como se aprecia en el cuadro 8, los números de organizaciones estimados son superiores a los reportados por el Censo Municipal (cuadro 7). Teniendo en cuenta la aparente subestimación de dicho censo, esto no resulta preocupante. Más aún, considerando que según el Pronaa existen actualmente 10 248 CP, parecería que estas estimaciones son más

reales. Algo similar sucede si se analiza el número de beneficiarios de dichos CP, que según nuestras estimaciones es de 986 870 personas y, según el Pronaa, de unas 1 033 000 (lejos de la cifra estimada por el Censo Municipal en ambos casos).

Sobre la base de las estimaciones realizadas, se puede afirmar que las OFA no son sólo importantes en términos del número de sus beneficiarios (alrededor de 25% del total de la población peruana para 1995), o del número de personas que logran involucrar como miembros y trabajadores voluntarios (casi 11% de la población entre 15 y 65 años, considerada económicamente activa, es socia de alguna OFA y aporta a la misma trabajo voluntario),[6] sino que existe un importante aporte económico de estas organizaciones, tanto a través del trabajo voluntario como mediante su contribución monetaria para completar las raciones servidas. En total, la contribución a la economía de estas OFA representa alrededor de 478 millones de dólares —equivalentes a 0.81% del PIB.

Carácter y aspectos sociales de las OFA

La definición de las OFA ha sido construida a partir de las características comunes que muestran estas organizaciones. Sin embargo, las diferencias entre ellas, no tanto en sus estructuras organizativas sino en su dinámica participativa y definición de metas y objetivos, han generado discrepancias entre los investigadores, y algunos establecen claras diferencias entre comedores y comités, afirmando que estos últimos no tendrían un verdadero carácter de organización social.

Esta afirmación se fundamenta en que el marco organizacional de los comités no permite reconocer una estructura que comprometa a todas sus integrantes, así como tampoco cambios sociales como resultado del efecto del programa municipal en las socias (Tovar, 1996: 138). Además, según Delpino (1991: 35), la organización de los CVL no constituye un fin en sí mismo, sino sólo un medio para tener acceso a los productos donados. La misma opinión es compartida por Grompone, quien establece una distinción entre una administración permanente de los CP y una "administración pasiva" de los CVL (citado en Tovar, 1996: 71). Los CP, en cambio, sí constituirían un fin en sí mismos, así como un medio para

[6] Nótese que en estos dos casos es probable que el porcentaje sea un poco menor, puesto que puede haber duplicación de las personas beneficiadas. Sin embargo, dados los indicadores utilizados para medir su participación en la economía, la tasa de duplicidad no es importante (ya que medimos horas de trabajo voluntario y monto en soles de las contribuciones realizadas).

conseguir metas de naturaleza social: estrategias de solución colectiva para la sobrevivencia de la familia popular, cuestionamiento de los papeles familiares tradicionales, capacitación en la participación de la vida comunitaria, entre otras (Tovar, 1996: 53).

Pero los CP también tienen sus propias limitaciones, entre ellas: la imposición de las condiciones y exigencias de algunas instituciones benefactoras sobre las socias de los comedores; la dificultad para interiorizar valores como la solidaridad o identidad de género que requieren de un periodo de inversión en tiempo; o la condición gratuita —no remunerada— del trabajo de las socias. Es necesario añadir, para intentar relativizar algunas de las creencias comunes relacionadas con los CP, que las familias más pobres no necesariamente son atendidas por estas organizaciones (véase cuadro 5), puesto que no siempre disponen del mínimo necesario para la compra de los menús; y los "casos sociales" —indigentes y ancianos desamparados— que cubren los CP constituyen un número pequeño de personas. En consecuencia, como resalta Tovar (1996: 63), las familias que se benefician con los servicios de los CP no siempre se encuentran en el último estrato de pobreza.

La cuestión de la autonomía

Uno de los *handicaps* más importantes, señalan Barrig y Fort (1987: 106), es la extendida politización en todos los programas de ayuda, tanto desde el gobierno como desde las ONG. De hecho, la autonomía se convierte en una cualidad difícil de conseguir en la medida que prácticamente toda institución benefactora tiene condiciones que exigir. Estas exigencias pueden alterar el desempeño de la organización y tener un efecto considerable sobre las personas a las que brindan sus beneficios. Este impacto es lo que precisamente comprueba Sara Lafosse (citada en Tovar, 1996: 53) al evaluar los logros en alimentación y salud de dos tipos de comedores: los "independientes" o autogestionarios, y los "administrados" por instituciones privadas o estatales que incentivaron su formación. Los resultados del estudio dejaron en claro que los primeros cumplen satisfactoriamente con las metas autopropuestas, mientras que los segundos no cumplen a cabalidad con los objetivos inherentes a su función. Por lo tanto, la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos estaría directamente relacionada con la "independencia" de los comedores.

Para el caso de los CP, Lora señala que reconocer esta autonomía significa asumir un trato respetuoso en dos planos. El primero consis-

te en evitar la manipulación del comedor en función de otros intereses que no sean los de la propia organización. El segundo tiene que ver con evitar humillar a la organización o a sus miembros por la situación de pobreza en la que se encuentran, sobre todo cuando alguna institución, por haber donado algo, se siente con autoridad para desconocer la organización, planes de trabajo, estatutos, reglamentos, instancias de centralización, acuerdos, decisiones tomadas, o la representatividad de sus dirigentes (1996: 57-58). Éste es precisamente el punto neurálgico de la difícil relación con el gobierno. Como señala la congresista Anel Townsend, miembro de la Comisión de la Mujer del Congreso —y quien ha recibido decenas de denuncias de señoras que se han visto presionadas por representantes del gobierno—, "el gobierno ha demostrado que no respeta las instituciones ni formas de organización autogestionarias. Si subvencionan, intervienen, disponen, eligen autoridades, acusan a las señoras de controladoras del poder y se les ajusta la supervisión".[7]

La valoración y defensa de la autonomía tan característica de las OFA, siendo positiva en el sentido de fortalecer la identidad, cohesión, organización y continuidad del grupo, también genera consecuencias negativas, ya que introduce factores de tensión, aislamiento o rivalidad. En efecto, la defensa de la autonomía genera desconfianza respecto de las "otras organizaciones", corolario de una continua experiencia de manipulación, desconocimiento y engaño. Estas organizaciones tienen dificultad para relacionarse horizontalmente con otras, incluyendo a las mismas OFA. Asimismo, la tensión también se genera entre la dirigencia y las socias de base, sobre todo cuando las dirigentes se acercan demasiado a otras instituciones en el cumplimiento de sus deberes (Lora, 1996: 58-59).

Discrepancias respecto al papel de las OFA

Cabe indicar que la constante exposición a las influencias externas, ya sean del gobierno, de las ONG o de la cooperación internacional, es una característica general de las OFA. Esta circunstancia ha generado una visión ambigua en los investigadores sociales respecto de la naturaleza de estas organizaciones. Por un lado, se les percibe como carentes de una identidad definida, cambiantes o "camaleónicas", según las condiciones

[7] Véase el artículo "Debe respetarse el derecho a la autonomía". *El Comercio*, 2 de octubre de 1999.

que les son impuestas, y cuyo fin último sería únicamente seguir recibiendo la ayuda alimentaria a cualquier costo. Por otro lado, se considera esta actitud como una muestra de pragmatismo, producto de las necesidades familiares de las mujeres en situación de pobreza, y que no compromete su verdadera identidad (Tovar, 1996: 78).

El resultado de esta controversia conceptual ha llevado a algunos autores a cuestionar la esencia misma de estas organizaciones, que en los primeros momentos de su creación y crecimiento fueron vistas como entidades que transformarían el orden social y económico. Pásara (1991: 76), por ejemplo, afirma que no constituyen verdaderos frentes de cuestionamiento ni de alteración del *statu quo*, puesto que los actores sociales que las conforman tendrían una particular tendencia al aislamiento y la retracción, estando sus servicios limitados a un rango pequeño de la población.

Tocón comparte una opinión similar. Afirma que "las [OFA] surgen y subsisten como intentos de administrar los escasos recursos de la mejor manera posible. No se plantean la solución de los problemas de subsistencia [...] tampoco cuestionan las relaciones de dominación para pretender un cambio del orden social. Se limitan a la atención de sus necesidades e intereses prácticos en una óptica de asistencia social" (1998: 29). Desde esta perspectiva, la naturaleza de las OFA estaría dominada por los fines prácticos que persiguen, antes que orientada a constituir un movimiento que analice, cuestione y demande cambios en las políticas gubernamentales.

Sin embargo, el exhaustivo estudio de Lora, que tiene como sustento más de una década de trabajo con las OFA, deja en evidencia su potencial como movimiento social. Desde una postura crítica a los discursos de políticos e investigadores que han interpretado al movimiento de comedores como asistencialista y propenso a una relación clientelista con el Estado, ella afirma que esta visión es producto de un prejuicio que tiene que ver con el ámbito de desenvolvimiento de estas mujeres: la alimentación, es decir, pertenece a la esfera del consumo y no al de la producción, espacio modelo donde se han desarrollado los movimientos obreros y sus formas clásicas de lucha (Lora, 1996: 70). En consecuencia, las mujeres de las OFA, y especialmente de los comedores autogestionarios, estarían desarrollando un movimiento de características innovadoras que cuestiona las propias políticas gubernamentales:

> Tener que negociar con el Estado no supone necesariamente una relación de clientelaje político [...] Ello no niega que haya en su interior formas que

buscan conseguir logros en la negociación estableciendo condiciones —siempre precarias— de clientela y de mutuo beneficio [...] La orientación básica del movimiento sin embargo [es la] de construir institucionalidad y una relación consistente con el Estado en orden a generar mecanismos de política alimentaria independientemente del color político de cada gobierno [1996: 71].

Liderazgo: componente fundamental de las OFA

Finalmente, conviene destacar el papel de las líderes o dirigentes de las OFA. Si bien se les reconoce acertadamente como espacios reivindicativos de género, en la medida que capacitan y entrenan a las madres para su desenvolvimiento en el medio social, el "liderazgo permanente" de algunas de sus dirigentes se convierte en un "arma de doble filo" para estas organizaciones. En efecto, las OFA terminan convirtiéndose en entidades sumamente dependientes de las personas que las dirigen y, en la mayoría de los casos, su actitud y eficacia depende de las características de las mujeres que asumen el liderazgo. En principio, es sólo una dirigente —o unas pocas— quien asume la mayor responsabilidad en la operatividad de las OFA. Esta constatación cuestiona la participación social de las socias; si bien un comedor puede tener, en promedio, alrededor de 25 socias activas, sólo unas cuantas se comprometen a asumir funciones de dirigencia.

Por otro lado, un estudio señala que los CM mejor organizados son aquéllos cuya dirigente principal —en general, la presidenta— tiene mayor grado de liderazgo, capacidad organizativa y cultura; asimismo, establece una relación directa entre la presencia de una líder dinámica y el buen funcionamiento de la microempresa y el CM (Beltrán *et al.*, 1997: 17). En consecuencia, el adecuado funcionamiento de las OFA depende en gran medida de la capacidad de sus dirigentes. El problema se presenta cuando se genera una brecha entre las dirigentes y las socias de base (Tovar, 1996: 122).

Esta brecha es una muestra de la debilidad de este tipo de organizaciones. En efecto, cuando la dirigente, que ha conseguido sacar adelante a un CP o un CM a partir de su esfuerzo y cualidades personales, decide alejarse de la organización, ésta se resquebraja en la medida en que las demás socias hayan depositado en dicha persona las razones del supuesto éxito. En algunos casos, la misma organización es producto de la apuesta personal de una de las señoras que se convierte en la líder y motor de la organización. En estos casos, los fines y objetivos de las demás socias

no responden necesariamente a sus propias necesidades. Este hecho trae como consecuencia que la continuidad y sostenibilidad de una buena gestión sea extremadamente dependiente de la permanencia de una determinada dirigente —o grupo de dirigentes—, y no de un adecuado proceso de renovación de socias que se hagan cargo adecuadamente de la organización. En muchos casos, la renovación de dirigentes trae consigo un extenso periodo de reconstitución o reacomodamiento de funciones, que ponen en riesgo las actividades que las organizaciones ya llevan a cabo con relativo éxito.

Antecedentes de sus relaciones políticas con el sector gubernamental (1950-1989)

La constitución de las OFA está asociada por definición a las poblaciones de los sectores populares y sus experiencias de vida en asentamientos humanos, siendo ellas quienes han sufrido en mayor medida la crisis económica que se fue agudizando a partir de la década de 1970. Por ello, para entender mejor las relaciones políticas entre el Estado y las OFA, nos centraremos en la interacción que ha existido, desde mediados del siglo XX, entre el gobierno y los sectores populares en general.

Desde la formación en Lima, durante el decenio de 1950, de los primeros asentamientos humanos —entonces llamados "barriadas"—, se generó una expectativa pesimista en la sociedad peruana respecto al papel político que desempeñarían estos pobladores migrantes y empobrecidos. La amenaza de una invasión generalizada de los habitantes de estos "cinturones de pobreza" a las zonas residenciales de la Lima aristocrática generaba temor y preocupación entre los miembros de las clases sociales altas, los políticos y los gobiernos que los representaban. Sin embargo, los temores resultaron infundados, ya que a pesar del incremento de estas zonas marginales en la Lima "oficial", nunca se originaron movimientos políticos importantes que pusieran en riesgo las estructuras establecidas de la sociedad tradicional.

Collier (1978), en su estudio sobre las relaciones entre las élites y los sectores populares, considera que la formación de barriadas correspondía precisamente a un elemento no de amenaza, sino de contención política, demostrando que las propias élites políticas las fomentaban clandestinamente durante extensos periodos a través de las llamadas "invasiones". Collier afirma que la inseguridad asociada con la ausencia de títulos de propiedad y el temor a la "erradicación" servían para crear una relación de dependencia entre las barriadas y el Estado, lo que a

su vez desalentaba conductas políticas "desquiciadoras" entre sus pobladores.

Asimismo, la autonomía y la autosuficiencia, características inherentes a las estrategias de autoayuda propias de la vida en barriadas, actuaban como mecanismos desalentadores de alternativas políticas radicales. Es más, el autor considera que la formación de las barriadas "fue consentida, en parte, porque eran una solución económica a la escasez de vivienda y al problema de la pobreza. Las barriadas ofrecen también grandes oportunidades de incorporar al residente urbano pobre a la vida política, de modo conveniente al gobierno" (1978: 51).

Basta hacer un ligero intercambio de términos —"barriadas" por "organizaciones para la alimentación"— para constatar la semejanza de la situación. En ambos casos, el Estado estaría "sacando partido" de la satisfacción de ciertas necesidades primarias de la población —vivienda en un caso, alimentación en el otro—, no sólo para conseguir un control político sobre las poblaciones más pobres, sino para incorporarlas a su propia visión política como bases de apoyo social. La actitud del Estado respecto de los sectores populares, sin embargo, ha sufrido modificaciones según los gobiernos de turno y el origen social de sus representantes en el poder, aunque es posible identificar algunas continuidades a lo largo de la segunda mitad de la década de 1990.

El gobierno de Odría (1948-1956) se caracterizó por establecer una relación dependiente y paternalista con los sectores populares, basada en la caridad y el regalo, y en contraposición con las actividades proselitistas del APRA, que buscaba que la ayuda llegara no como dádiva del gobierno, sino como producto de la movilización y la organización de los intereses de las clases necesitadas. Odría fue exitoso con su estrategia paternalista, ya que a cambio de su ayuda a las barriadas recibió el apoyo social que le permitió legitimar su mandato (Collier, 1978: 71-73).

Cuando Manuel Prado sube al poder en 1956, la política gubernamental hacia los sectores populares toma un nuevo rumbo. Prado es representante de los sectores liberales y, como tal, rechaza el paternalismo del gobierno anterior. Su interés estuvo centrado en el fortalecimiento de la independencia de la población respecto al Estado. De esta manera, intenta crear "un mundo altamente estructurado basado en la propiedad y en la autoayuda, que enseñaría al pobre a cuidar de sí mismo y lo alejaría de movimientos políticos disociadores" (Collier, 1978: 93). El supuesto implícito era que al convertir en propietarios a los pobres, éstos se volverían más conservadores puesto que tendrían algo que proteger. El gobierno se orientaba a considerar que el problema número uno de Perú era la vivienda —"el sueño de la casa propia"—, distrayendo la

atención de otro tipo de problemas económicos y sociales, como la pobreza, que desde el punto de vista de los sectores social-progresistas de entonces era la causa de las malas condiciones de vivienda, nutrición, educación, salud y vestido. Según la opinión de David Collier, Prado estaba más interesado en favorecer los intereses inmobiliarios, bancarios y comerciales, que en satisfacer las necesidades de los sectores populares.

Como parte de la oposición a este tipo de políticas liberales, en 1961 fue aprobada la Ley 13517. Ésta fue el producto de la labor realizada en las barriadas por la Corporación Nacional de la Vivienda —organismo estatal creado en la década de 1940—, y fue apoyada por parlamentarios apristas y otros afines a este partido. En ella, el Estado se comprometía a formar nuevas barriadas cuando se comprobara su necesidad, así como a remodelar y legalizar las ya existentes. De esta forma, se trataba de dejar de lado la informalidad, ya que las invasiones eran fuente de desorden y conflicto social. Aunque tal ley tuvo problemas en su aplicación, y luego causó la decepción y rechazo de los pobladores de las barriadas al mostrarse ineficaz el gobierno para cumplir sus compromisos, esta política se distanciaba de la del periodo liberal en la medida en que el Estado asumía mayores responsabilidades en el desarrollo de estas zonas populares. De la misma forma, se diferenciaba de las políticas del régimen de Odría, ya que se trataba de un compromiso mucho menos personalista y dependiente, pues los propios pobladores debían cubrir el costo de los servicios públicos y el pago simbólico del terreno que ocuparan.

Fernando Belaúnde (1963-68) y su partido, Acción Popular, construyeron su base social en las zonas rurales de Perú, por lo que sus programas de gobierno se dirigieron principalmente a desarrollar el interior del país, dejando de lado una política intensiva en los sectores populares urbanos. Ésta es la razón por la que las mayores inversiones en vivienda tuvieron muy poca relación con los sectores populares. A diferencia de los gobiernos anteriores, se privilegió la construcción de proyectos de vivienda para familias de clase media y media-alta, que constituían su base de apoyo político en las zonas urbanas.

Distinta fue la manera de encarar las políticas gubernamentales durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (1968-1975). En este caso, los asentamientos humanos fueron el centro de dos objetivos básicos que daban forma a su política: la promoción del desarrollo basado en la autoayuda y la obtención de apoyo político. Como consecuencia de las crisis políticas, se creó el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilidad Social (Sinamos), institución estatal creada para establecer nexos directos entre el gobierno y el pueblo en general, con el fin de mejorar la capaci-

dad de la burocracia gubernamental para responder al público y permitir la expresión de las aspiraciones del pueblo ante el gobierno. Este segundo objetivo debía conseguirse a través de las organizaciones sociales de la propia población, así como con la "orientación" de la participación popular desde los predios militares (Collier, 1978: 116). En otras palabras, la implantación del Sinamos agregó un nuevo ingrediente en la relación gobierno militar-sectores populares: el control político.

Es necesario hacer hincapié en un elemento que merece mayor atención. El gobierno militar de Velasco fue, a diferencia de los gobiernos anteriores, el único que propició e impulsó la formación de organizaciones sociales de base con el fin de construir una sociedad nacional basada en unidades parcialmente autónomas que utilizaran la autogestión como estrategia de acción. Debe destacarse la agudeza de Collier al percibir que esta política del gobierno militar significaba un intento de promover un tipo de apoyo popular y la participación controlada de la población, una que no estuviera relacionada con la formulación de exigencias políticas —excepto aquellas de corte local—, con el fin de socavar el papel tradicional de los partidos políticos (Collier, 1978: 128).

Por tanto, la dinámica de formación de organizaciones sociales se gesta durante la década de 1970, continuando su marcha de manera autónoma —aunque impulsada parcialmente por los siguientes gobiernos ya en la "era democrática"— y configurando luego el extenso mapa de organizaciones de diferente y muy variada índole que conocemos en la actualidad. El surgimiento de estas organizaciones confluye, a su vez, con las políticas de cooperación internacional vigentes a comienzos de la década de 1980, que van a ser fundamentales para el progresivo aumento del número de las OFA.

En efecto, en 1979 el gobierno peruano firmó un convenio con su par estadunidense, mediante el cual éste se comprometía a donar sus excedentes agrícolas a Perú a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID); pero la condición establecida para la entrega de los alimentos fue el elemento clave: sólo se realizaría a grupos de mujeres que los prepararan colectivamente. Ése es el contexto en el que surgen los primeros CP (Blondet, 1991: 115).

El segundo gobierno de Belaúnde (1980-1985) se caracterizó por utilizar la oferta de alimentos para fortalecer sus clientelas políticas, en una estrategia de captación de bases de apoyo político en zonas pobres urbanas, y en el contexto del desbordante flujo migratorio del campo a la ciudad y el despoblamiento de las zonas rurales. Sin embargo, la relación del gobierno de Belaúnde con las OFA no dejó de tener un estrecho parentesco con la manera tradicional —caridad y paternalismo— de

establecer vínculos entre las élites gubernamentales y los sectores populares. Y es que a partir de la experiencia de los tradicionales CM y los primeros CP organizados por las parroquias, la oficina de Cooperación Popular, que era dirigida por la esposa del presidente, Violeta Correa, fundó las "cocinas de Violeta" (Blondet, 1991: 115).

Una tradición similar cumplió la esposa del presidente Alan García durante el gobierno del partido aprista (1985-1990). Ella tenía a su cargo la dirección del Programa de Apoyo Directo (PAD), entidad del Estado destinada no sólo a captar una base social de apoyo político —que se traducía en realidad en el fortalecimiento de sus redes de clientelismo—, sino a fomentar el trabajo productivo (Blondet, 1991: 116).

La autonomía de estos clubes PAD, o "comedores del pueblo", estaba severamente restringida por el control del partido oficialista. Para tal fin, se encargó a la Secretaría Nacional de Urbanizaciones Populares del APRA la supervisión de los comedores inscritos en el programa, organismo que tenía la facultad de reorientar el funcionamiento o administración de la organización, la renovación parcial o total de los equipos de trabajo, e incluso la cancelación del convenio con el consiguiente retiro de los fondos oficiales. De acuerdo con Lora, el movimiento de comedores autogestionarios —que se oponía a aceptar las condiciones del gobierno en turno— se enfrentó a estas relaciones políticas clientelistas propuestas desde el sector gubernamental y defendió la autonomía de sus organizaciones socias, a pesar de ser ignoradas y discriminadas por los diversos programas que se pusieron en práctica en dicho periodo presidencial (1996: 104-105).

Los programas de gobierno, sin embargo, no consiguieron generar una mayor dinámica y protagonismo social entre las mujeres socias de las OFA. Como señala Blondet, las señoras más necesitadas se acercaban a las organizaciones con el fin de recibir los alimentos y beneficiarse de los servicios (1991: 117). Muy pocas eran las que asumían posiciones de liderazgo, y asistían a las capacitaciones porque era una condición para seguir recibiendo la ayuda o no pagar la multa que correspondía en caso de inasistencia.

Esta mirada global a las relaciones entre el Estado y los sectores populares permite establecer algunas continuidades, a pesar de la diversidad de orientaciones gubernamentales. Una de ellas, por ejemplo, es la permanente actitud autoritaria y vertical asumida desde el ámbito estatal. Las poblaciones de los sectores populares rara vez han sido "interlocutoras horizontales" para expresar sus propias expectativas y alternativas de solución a los problemas que enfrentaban —excepto un determinado periodo durante el gobierno militar de Velasco—. Desde las

altas esferas del Estado, los sectores populares han aparecido como una masa desintegrada y pasiva que necesita ser alimentada, sostenida y guiada. La formación de organizaciones sociales es aceptada entonces en la medida en que permita la solución de problemas inmediatos y de carácter local, y no cuestione los fundamentos del orden social, económico y político imperante.

Otra de las continuidades que pueden establecerse es que el interés del sector gubernamental respecto de la situación de los sectores populares obedece más a la obtención de bases sociales de apoyo político que a una preocupación real por sus condiciones de vida. Desde esta perspectiva, la relación entre el Estado y los sectores populares se convierte en una especie de transacción económica, comercial; en un intercambio de beneficios —apoyo político por un lado, alimentos gratuitos por el otro—, pero de naturaleza desigual y asimétrica; en una propuesta estatal de relación con características clientelistas, donde obviamente el "patrón" tiene ventaja sobre el "cliente". En una relación de este tipo, la contraparte "superior" actúa libremente y de modo arbitrario, mientras que la "inferior" no tiene la disponibilidad de recursos para hacerle frente (Collier, 1978: 74).

Finalmente, cabe indicar que los sectores populares también tienen protagonismo en el establecimiento de este tipo de relación con el Estado. Tovar señala que el cabildeo político, generalmente asociado a situaciones extremas de crisis económica, en el que las recompensas materiales son buscadas ansiosamente, se produce también en contextos donde no hay tales condiciones (Tovar, 1996: 42). Esto supondría el cabildeo político casi como una condición natural de los pobladores de asentamientos humanos, dadas las condiciones de inestabilidad y precariedad en la que se desenvuelven.

La relación con los municipios

La relación de las OFA con los gobiernos locales puede rastrearse desde comienzos de la década de 1980 —cuando los alcaldes volvieron a ser elegidos democráticamente—, especialmente para el caso de los comedores de base y sus instancias de centralización —"Central de Comedores"—, aunque la relación consistiera básicamente en la coordinación de acciones para tener acceso a servicios, abastecimiento de agua, control de balanzas y recolección de basura.

Con la reciente llegada de Alfonso Barrantes a la alcaldía de Lima metropolitana, en 1983, se establece una relación más directa con estas

organizaciones. Los planteamientos ediles de los miembros del partido ganador —Izquierda Unida— incluían el diseño de un Programa de Emergencia Alimentaria basado en dos líneas de acción: una dirigida a los CP y la otra a los CVL (Lora, 1996: 134). El Programa del Vaso de Leche se inicia en abril de 1984, y en pocos meses se cumple la meta propuesta de proporcionar un millón de vasos de leche en Lima. Es el acta de nacimiento de estos comités compuestos y operados por madres de familia.

En el distrito, las relaciones con las OFA han sido puntuales. Si bien el Programa del Vaso de Leche se extendió rápidamente incluso a los municipios de provincia, no hubo propuestas de los CP dirigidas a las secretarías municipales, por lo que no se pudo generar una relación más estable. Sin embargo, se pueden mencionar algunos casos. En muchos distritos los municipios destinaron terrenos ediles para edificar un local que sirviera para el funcionamiento del CP. En el distrito limeño de San Martín de Porres, el municipio ayudó a la gestación de la central distrital de comedores durante el periodo 1983-1986. Experiencias interesantes también ocurrieron en los distritos limeños de Comas y Puente Piedra, donde las centrales de comedores y los municipios trabajaron conjuntamente durante la segunda mitad de la década de 1980, e incluso las organizaciones asumieron responsabilidades en el manejo de camales y puestos regulatorios de venta de carnes (Lora, 1996: 136).

Sin embargo, Lora constata que muchas veces el municipio entra en relación con las mujeres de las OFA por un móvil utilitario, en la medida en que ellas constituyen la posibilidad de llevar adelante diferentes tipos de campaña y asegurar, por ende, su resultado. Por otro lado, en algunos municipios suele considerarse a las mujeres de las OFA —especialmente a las de los CP— como "protestonas," y por eso prefieren establecer una relación de distancia con ellas (1996: 137).

Cambios en el contexto político, social y económico: la administración Fujimori

Para entender las características de la sociedad peruana durante la década de 1990 —y, por ende, la relación entre el Estado y las OFA— es necesario observar algunos cambios sociales que se gestaron durante la década de 1980. Entre los que señala Balbi (1996: 188-190) están: *1)* la redefinición del tejido social en el país, que obedece a la "informalización" de la población trabajadora, y que tendrá efectos claros en la crisis de representación cuya señal más evidente es el descrédito de los partidos

políticos; *2)* el marcado debilitamiento o "atomización" de los actores sociales y, por consiguiente, de la lógica de acción colectiva, y *3)* los "cambios sustantivos en el papel del Estado en el Perú y América Latina [que llevarán] a que el Estado deje de ser garante de la inclusión social, produciéndose en los hechos una abdicación implícita de su papel en la promoción de la integración social, a través del compromiso con un sustento y extensión de los derechos ciudadanos, que en lo sucesivo quedan en gran parte asignados al mercado".

Éste es el contexto en el que la sociedad peruana se enfrenta al proceso electoral de 1990. Ese año se manifiesta claramente como un punto de inflexión de la realidad social peruana, cuyas repercusiones se van a extender a lo largo de la década. En el plano político, la elección de Fujimori significó la llegada al poder de un personaje sin sustento partidario, liderando una corriente de opinión más que un movimiento social. En el plano económico, el mismo Fujimori instauró una política de ajuste estructural que permitió mejorar las condiciones macroeconómicas, pero que a la larga condujeron a un empeoramiento de las condiciones de vida de los peruanos, y con ello de la pobreza (Portocarrero *et al.*, 1998: 3). Igualmente, se hicieron manifiestas las consecuencias de esta política económica en el incremento de la desigualdad y la mayor concentración del ingreso.

Sin embargo, el ajuste estructural tiene consecuencias sociales y políticas que se manifiestan en lo que algunos autores han dado en llamar "desdemocratización". Es decir, una situación en la que la vida política entra en "recesión", y en la que en aras de "sanear la democracia" se sacrifica la existencia de cualquier actividad política o social que no se encuentre dentro de los planes gubernamentales. De esta forma, la política aparece como un bien superfluo y, más aún, negativo, en la medida en que se presenta como una "interferencia" a los planes económicos (Adrianzén, 1992: 8).

La existencia misma de los partidos políticos es cuestionada, estimulándose la creación de nuevos espacios de legitimidad que canalicen nuevos consensos y solucionen los conflictos. Por eso, dice Adrianzén, "cuando el caudillo llega o accede al poder no institucionaliza estos nuevos consensos, ni los conflictos [...] Al contrario: establece una relación, por un lado, fragmentada y clientelista con determinados grupos sociales y, por el otro, circunstancial, momentánea y caudillesca con una masa generalmente excluida de la economía por el proceso de 'dualización' de la sociedad que el ajuste provoca" (1992: 17). En otras palabras, se refuerza un contexto vertical de relaciones entre el Estado y los sectores populares.

De esta forma, resulta evidente que el gobierno del presidente Fujimori no ha escapado al marco histórico de relación expuesto en el acápite anterior. Desde los primeros años de la década de 1990, fue evidente para el gobierno que las OFA ofrecían grandes ventajas para desarrollar un programa de asistencia alimentaria, uno que aliviara de alguna manera las consecuencias del ajuste macroeconómico. Entre estas ventajas, para el caso de los CP, se encontraban "no solamente la experiencia acumulada —que permitía un uso eficiente de los alimentos a través de las ollas comunes, mediante las cuales se reducían costos y mejoraban la calidad de las raciones servidas en comparación a cocinar los alimentos individualmente—, sino también el trabajo voluntario de las socias, que reducía aún más los costos monetarios de la preparación de los alimentos" (Sanborn y Cueva, 1999: 15). A estas ventajas habría que añadir los potenciales beneficios políticos que el gobierno esperaba conseguir.

El resultado de esta situación es una clara continuidad en la actitud gubernamental respecto de las OFA, especialmente con los CP, durante los gobiernos de García y Fujimori. Lora identifica tres aspectos que pueden utilizarse a manera de conclusión de las relaciones políticas históricas entre el Estado y las OFA, y que sirven de apoyo para entender las actuales características de dicha relación: *1)* una permanente desconfianza y rechazo ante la autonomía de este tipo de organizaciones, ya que no garantizan la capitalización política de los programas sociales para el partido gobiernista en términos de clientela política; *2)* la identificación de una resistencia a reconocer la interlocución de las instancias de centralización o de segundo nivel —y, en cambio, privilegiar el contacto directo con los CP o los comités de base—. Este punto es fundamental para entender la postura actual del sector gubernamental en la que predomina la suspicacia y acusaciones de manipulación política de las OFA, y *3)* la precariedad de los compromisos asumidos por el Ejecutivo con estas organizaciones, que luego son desestimados e incumplidos (1996: 11-116).

Características de las relaciones políticas entre las OFA y el sector gubernamental durante la década de 1990

Mujeres con propuestas

Si bien el surgimiento de las OFA se explica por la necesidad de las mujeres de los sectores más empobrecidos de solucionar ellas mismas las de-

ficiencias alimentarias de sus familias, no quiere decir que en sus dos décadas de existencia estas organizaciones se hayan limitado a cumplir una función puramente operativa y de satisfacción de sus intereses inmediatos. Por el contrario, estas mujeres comenzaron a formular propuestas y demandas al Estado, exigiéndole el cumplimiento de sus obligaciones en el campo de las políticas sociales (Lora, 1996: 50).

En efecto, desde la primera mitad de la década de 1980, se formaron las primeras centrales de comedores, un segundo nivel de agregación de mujeres populares que agrupaba a los comedores de base según sectores, zonas o distritos, y cuyas funciones no eran las de brindar servicios alimentarios, sino generar propuestas colectivas en el campo de la alimentación. En 1986 se forma la Comisión Nacional Provisional de Comedores (CNC), integrada por organizaciones de este tipo provenientes de diferentes regiones del país. La CNC cumplió un papel fundamental en las manifestaciones públicas realizadas en Lima en septiembre de 1988, que marcaron la aparición de estas organizaciones en el escenario político y público peruano con una fuerza inusitada hasta entonces. Las organizaciones de comedores interpelaron al Estado con una propuesta alimentaria seria y congruente, elaborada como reacción al "paquetazo" del gobierno de García, y que básicamente consistía en un pedido de otorgamiento de subsidios directos a esas organizaciones con el fin de que el Estado se comprometiera a participar en la solución de los problemas alimentarios de grandes sectores de la población.

Si bien la marcha denominada "Protesta con propuesta" no fue escuchada por el gobierno en turno, las manifestaciones sirvieron para que las mujeres de estas organizaciones percibieran sus capacidades organizativas; además, la marcha dejó sentada la importancia de la agregación de fuerzas con otras organizaciones similares —obtuvieron el apoyo de la Coordinadora Metropolitana del Vaso de Leche y de la Federación de Mujeres de Villa El Salvador—. Un aspecto importante de la manifestación era hacer sentir que el ajuste tenía un costo social inmenso y que no era tan sólo una "medida económica" (Lora, 1996: 55).

El fracaso en la consecución de los objetivos presentados al presidente García no disminuyó el ímpetu de estas organizaciones. Las mujeres crecieron y se afianzaron organizativamente —p. e., en 1991 se fundó la Federación de Centrales de Comedores Populares Autogestionarios de Lima y Callao (Feccpalc),[8] un tercer nivel organizativo—, manteniendo su propuesta durante los siguientes años, hasta convertirla finalmente

[8] Hoy Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima y Callao (Femoccpaalc).

en la base de la Ley 23507 promulgada durante los primeros años del mandato de Fujimori. Dicha ley reconocía legalmente a las "organizaciones sociales de base" y comprometía al Estado a cubrir 65% de los costos de los menús de los comedores, dejando 35% a cargo de las propias socias o sus comensales.

La continuidad de funcionamiento de estas organizaciones y su capacidad para sobrellevar momentos de crisis económica muy profundos, como la hiperinflación de los años 1989 y 1990, han confirmado que este movimiento de mujeres no depende ni del éxito de sus reivindicaciones ante el Estado ni de las donaciones recibidas, como habitualmente se cree (Lora, 1996: 56). Por el contrario, consiguieron que el sector gubernamental aumentara progresivamente su apoyo alimentario y asumiera su papel en el campo de las políticas sociales.

Durante la década de 1990, la estrategia de interlocución de estas organizaciones con el Estado se ha mantenido a través de los consabidos memoriales y marchas "a Palacio" o "al Congreso" que, aunque de eficacia dudosa, sirven como reafirmación y demostración pública de la capacidad organizativa de las mujeres. Este tipo de manifestaciones no se limita a los reclamos de corte alimentario. Numerosas marchas han sido realizadas con el fin de repudiar las acciones de violencia política; es el caso de la masiva movilización de septiembre de 1991, en la que la CNC y la Coordinadora Metropolitana del Vaso de Leche elaboraron conjuntamente una Plataforma de Pacificación (Lora, 1996: 110); o de la Marcha por la Paz en el distrito limeño de Ate-Vitarte en mayo de 1997, que consiguió agrupar a delegaciones de CP y CVL del distrito, así como de otras comunas capitalinas. Otras marchas han sido realizadas con el fin de proteger sus intereses organizativos, como la realizada en julio de 1997 por las calles de Lima, donde las integrantes de diversos CVL protestaron por el intento de la comuna limeña de crear una organización paralela a la Coordinadora Metropolitana y dividir así a los comités de base. Finalmente, cabe destacar que este progresivo aumento de protagonismo político de las mujeres integrantes de las OFA ha llevado a que algunas de sus dirigentes asuman papeles más comprometidos en este campo. Las últimas elecciones municipales demostraron que esto era posible, ya que fueron elegidas como regidoras dos dirigentes de los CP y cinco de los CVL en los 42 distritos de Lima metropolitana.[9]

[9] Véanse los artículos publicados en *El Comercio*: "Marcha por la paz hubo en Carretera Central" (18 de mayo de 1997), "Las mujeres ocupan casi un tercio de las curules en los concejos de Lima" (17 de octubre de 1998) y "Dirigentes del Vaso de Leche protestaron por irregularidades en organización" (9 de julio de 1997).

La política alimentaria a través del Pronaa

En febrero de 1992, el gobierno de Fujimori creó el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa), con el fin de apoyar la atención de las necesidades alimentarias de la población de escasos recursos. Este organismo concentrará el protagonismo de la política alimentaria del gobierno estableciendo relaciones permanentes con los CP y los CM desde entonces, y brindándoles alimentos gratuitos que faciliten su operación. Según el gobierno, la condición esencial que establece que estas donaciones sean consumidas colectivamente, en el caso de los comedores obedece a la intención de estimular el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Este hecho produjo la retroalimentación del proceso de formación de los CP, cuyo número creció exponencialmente en los últimos años. No obstante esta "condición explícita" que exigía el Pronaa, en la práctica las socias de los CP han constatado condiciones implícitas, no verbalizadas ni públicas, que reafirman la histórica orientación gubernamental respecto de los sectores populares. Así, en el ámbito del trabajo cotidiano, ellas son conscientes de que el reparto de alimentos debe ser retribuido, por su parte, con apoyo político al actual gobierno. En un estudio sobre las políticas alimentarias en Perú (Portocarrero *et al.*, 1998: 136), se refiere que desde el Pronaa se espera el cumplimiento de determinadas actividades por parte de las socias de los CP y los CM, a cambio del apoyo alimentario y otro tipo de concesiones —como la entrega de cocinas, ollas y automóviles.[10]

Tales actividades muestran la tergiversación de los fines originales del Pronaa al comprobar que son asumidas anualmente como parte de las "tareas normales" de los comedores, es decir, forman parte de las obligaciones establecidas e institucionalizadas por las propias socias. Según las mismas beneficiarias de los programas de apoyo alimentario, ellas están "obligadas" a participar en actos políticos a favor del gobierno a cambio de la asistencia alimentaria.[11]

El mismo estudio llama la atención sobre las discrepancias de perspectiva de los propios involucrados respecto de la relación entre el Pronaa

[10] Algunas de estas actividades consisten en la participación en diversas marchas y manifestaciones oficialistas, elaboración de tortas y participación en la celebración del cumpleaños del presidente de la República, la aportación de insumos y la elaboración de alfombras de flores que decoran la Plaza de Armas durante la procesión del Señor de los Milagros, etc. Actividades que, como es evidente, distan mucho de los objetivos formales del Pronaa.

[11] Algo que el gobierno y Fujimori niegan sistemáticamente. Sin embargo, en mayo de 1999, la presidenta de Femoccpaalc, Relinda Sosa, denunció estas presiones a sus organizaciones. Al respecto, véase el artículo "Organismos públicos utilizan a Comedores Populares con fines políticos". *El Comercio*, 29 de mayo de 1999.

y los CP. Si bien dicho programa actúa desde una perspectiva asistencialista, las socias de los comedores no lo entienden así, porque asumen que es su "derecho" recibir tales donaciones; esta diferencia de percepciones "no sólo ha contribuido al surgimiento de la manipulación política, sino también a la ausencia de respeto a la propia autonomía de los CP. En este sentido, las beneficiarias entrevistadas indican que cualquier actividad de los comedores tiene que ser informada; además, en Pronaa se estaría intentando establecer formas para participar en las asambleas de los comedores" (Portocarrero *et al.*, 1998: 135).

Este excesivo intento de intervención por parte de los funcionarios del Pronaa en las actividades de los comedores ha generado el reclamo persistente de sus socias respecto de una mayor capacidad de interlocución. De acuerdo con sus propias declaraciones, el gobierno dispone de manera unilateral de las condiciones de la relación entre ambas instituciones, dejando de lado la opinión de las propias beneficiarias. Incluso el Pronaa desconoce la participación de la Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima y Callao (Femoccpaalc) en la negociación de las condiciones de la relación para extender los beneficios de la misma a un mayor número de pobladores. La actitud del gobierno manifiesta una clara intención de relacionarse individualmente con cada uno de los comedores beneficiarios, y expresa una preferencia por no intervenir cuando la institución que le toca la puerta trasciende el carácter local y representa un nivel de organización más amplio.

Por otro lado, como se dijo, los compromisos asumidos por el Estado no siempre se cumplen, siendo el hecho más grave y escandaloso haber promulgado la Ley 23507, que estipula de interés nacional prioritario la labor de las OFA, y no haber destinado dinero para el cumplimiento de sus obligaciones desde la fecha de promulgación de la ley —febrero de 1991— sino hasta cuatro años después (Lora, 1996: 118). Igualmente graves son las denuncias de las beneficiarias acerca del incumplimiento del compromiso del Estado de subsidiar 65% del costo de las raciones; según las mismas mujeres, nunca se llegó a esa cifra y, por el contrario, disminuyó hasta 13%, de acuerdo con sondeos realizados por la Femoccpaalc.[12] La consecuencia es que las señoras ya no compran menús para cada miembro de la familia, sino que adquieren un número menor de raciones, con el consiguiente deterioro nutricional.

Asimismo, esta actitud del Pronaa afecta el desarrollo personal y social de las mujeres socias de los comedores. Su reclamo por una mayor

[12] Véase el artículo "Subsidio a Comedores Populares no alcanza". *El Comercio*, 2 de octubre de 1999.

participación está relacionado con que ya no se consideran "mujeres simples de la comunidad", sino que ahora tienen un papel en la sociedad, ya que al desarrollarse la mujer, lo hace también su comunidad y, como consecuencia, el país (Portocarrero *et al.*, 1998: 137). La preocupación de las socias busca ampliar su espectro de acción, desde las tareas alimentarias hacia otros campos donde puedan desarrollar sus nuevas habilidades de organización y gestión.

En resumen, la actitud del Estado respecto de los CP está marcada por una tendencia asistencialista y clientelista, dirigida a obtener beneficios políticos. Esta actitud, lejos de incentivar la labor autónoma de estas organizaciones sociales integradas por mujeres, significa una "ayuda de doble filo", ya que si por un lado el gobierno proporciona parte de los insumos necesarios para la operatividad de los comedores, por otro lado retrae la capacidad de estas organizaciones para desplegar sus beneficios sobre las propias socias.

Comentario final

El surgimiento de las organizaciones femeninas para la alimentación (OFA) a principios de la década de 1980, y su acelerado crecimiento durante las dos últimas décadas al margen de la intervención gubernamental, demuestran que en la sociedad peruana se ha generado un tejido social cada vez más complejo y con gran potencial para construir una sociedad más integrada y solidaria. Por otro lado, nuestros datos demuestran la importancia económica que tienen las OFA y el valioso aporte que proporcionan a la economía nacional.

Desde un punto de vista social, la relación que históricamente han tenido estas organizaciones con el Estado y las políticas gubernamentales ha estado llena de altibajos. Por un lado, el Estado ha sido un apoyo importante para su proceso de institucionalización y les ha brindado un sustento material que les ayuda a seguir operando como organización; pero, por otro lado, el Estado tradicionalmente ha ignorado o amenazado las instancias de agregación de las OFA —Centrales y Federaciones—. Esta histórica actitud del Estado constituye un gran riesgo, ya que el sector gubernamental —al margen de las orientaciones políticas de sus miembros— no parece haber sido capaz de entender el potencial social de estas organizaciones, ni la posibilidad que existió de construir a través de ellas una sociedad más próspera e integrada. Aparentemente, tampoco ha sido capaz de percibir el potencial económico de las OFA, centrándose únicamente en la obtención de bases de apoyo político.

En este sentido, la forma de relación del Estado con las OFA y, en general, con los sectores populares, ha sido de carácter clientelista. Lejos de ser simples organizaciones pasivas que se encuentran a la espera de la generosidad gubernamental, muchas de las OFA —en especial los CP autogestionarios— se han opuesto permanentemente a dicho tipo de relación en aras de mantener su autonomía. De esta manera, su estrategia de respuesta ha sido el fortalecimiento de sus organizaciones de segundo y tercer nivel y, especialmente durante la década de 1990, la realización de marchas y movilizaciones destinadas a cuestionar el manejo de la política social de la administración Fujimori, así como a exigir su participación en el desarrollo de la misma.

Un escenario como el descrito permite reconocer que la explicación de la debilidad de las OFA para conseguir respuestas por parte del Estado no sólo debe buscarse en las características internas de las organizaciones, sino en condiciones externas desfavorables, un contexto que tiene como protagonista a un gobierno que ve con suspicacia el fortalecimiento y la autonomía de los ciudadanos organizados.

BIBLIOGRAFÍA

Adrianzén, Alberto, "Democracia y partidos en el Perú", *Pretextos,* núm. 3/4, 1992, pp. 7-19.

Balbi, Carmen Rosa (ed.), *Lima: aspiraciones, reconocimiento y ciudadanía en los noventa,* Lima, PUCP, 1997.

———, "El fujimorismo: delegación vigilada y ciudadanía", *Pretextos,* núm. 9, 1996, pp. 187-223.

Barrig, Maruja y Amelia Fort, *La ciudad de las mujeres: pobladoras y servicios. El caso de El Agustino,* Lima, SUMBI, 1987 (mimeo).

Beltrán, Arlette, Hanny Cueva y Armando Millán, *Evaluación del impacto del proyecto 2341.02 PMA-PRONAA,* Lima, CIUP, 1997 (mimeo).

Blondet, Cecilia y Carmen Montero, *La situación de la mujer en el Perú 1980-1994,* Lima, IEP, 1994.

———, "El movimiento de mujeres en el Perú", en Julio Cotler (ed.), *Perú 1964-1994. Economía, sociedad y política,* Lima, IEP, 1995, pp. 149-165.

———, *Las mujeres y el poder: una historia de Villa El Salvador,* Lima, IEP, 1991.

CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1996,* Chile, ONU, 1997.

Collier, David, *Barriadas y élites: de Odría a Velasco,* Lima, IEP, 1978.

Córdova, Patricia y Carmen Gorriti, *Apuntes para una interpretación del movimiento de mujeres: los comedores comunales y los comités del vaso de leche en Lima,* Lima, SUMBI, 1989.

Delpino, Nena, "Las organizaciones femeninas por la alimentación: un menú sazonado", en Delpino Pásara *et al.*, 1991, pp. 29-72.

Dietz, Henry, *Pobreza y participación política bajo un régimen militar,* Lima, CIUP, 1986.

Gianella, Jaime, "La barriada: algunos aspectos económicos", en Rodríguez *et al.*, 1969, pp. 18-35.

INEI, *Censo de municipalidades,* Lima, INEI, 1994.

———, *Perú: acceso a los programas sociales,* Lima, INEI, 1996.

Lenten, Roelie, *Cooking under the Volcanoes. Communal kitchens in the Southern Peruvian City of Arequipa,* Amsterdam, CEDLA, 1993.

Lora, Carmen, *Creciendo en dignidad: movimiento de comedores autogestionarios,* Lima, Instituto Bartolomé de las Casas-CEP, 1996.

Pásara, Luis, Nena Delpino *et al.*, *La otra cara de la luna. Nuevos actores sociales en el Perú,* Buenos Aires, CEDYS, 1991.

Portocarrero, Felipe, Arlette Beltrán, María E. Romero y Hanny Cueva, *Economía y política de los programas gubernamentales de apoyo alimentario en el Perú,* Lima, CIUP, 1998.

Rodríguez, Alfredo, Jaime Gianella y Hélan Jaworski, *Aportes a la comprensión de un fenómeno urbano: la barriada,* Lima, DESCO, 1969.

———, "Notas para una interpretación del desarrollo físico de las barridas", en Rodríguez *et al.*, 1969, pp. 2-16.

Sanborn, Cynthia y Aldo Panfichi, "Fujimori y las raíces del populismo", en Tuesta, 1996, pp. 29-52.

——— y Hanny Cueva, *Entre el Estado y el mercado: la importancia del Tercer Sector para el desarrollo humano,* Lima, CIUP, 1999.

Sosa, Relinda, "Trabajar con mujeres organizadas por una cultura de paz", en UNICEF y Femoccpaalc, 1999, pp. 30-31.

Tocón, Carmen, "Organizaciones de mujeres para la alimentación en Chimbote (1990-1992)", en Balbi, 1997, pp. 187-217.

———, *Entre ollas y cucharones, ¿movimiento social o movimiento de base? Las organizaciones de mujeres para la alimentación. El caso de Chimbote (1990-1992),* Lima, PUCP (tesis para optar por el grado de licenciatura en sociología), 1998.

Tovar, Jesús, *Dinámica de las organizaciones sociales,* Lima, SEA, 1996.

Tuesta, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996,* Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1996.

UNICEF y Femoccpaalc, *Mujeres de comedores y cultura de paz,* Lima, UNICEF-Femoccpaalc, 1999.

LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE PERÚ: UN ESTUDIO DE CASO

JOANNA DRZEWIENIECKI

INTRODUCCIÓN[1]

La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) es una organización inusual en un escenario muy insólito. Perú es el único país en el mundo donde todas las organizaciones de derechos humanos se han agrupado bajo una organización paraguas. A pesar de que la violencia política ha disminuido radicalmente, y las más atroces violaciones contra los derechos humanos han decrecido de manera significativa, este colectivo ha aumentado y se ha expandido rápidamente en la década de 1990 —actualmente tiene 61 miembros y una docena de comités locales de derechos humanos esperan su incorporación—. Más aún, se ha desarrollado un movimiento de derechos humanos muy cohesionado en un país donde muchas ONG están en crisis, y donde las políticas económicas neoliberales han promovido actitudes de extremo individualismo.

Sin embargo, al observar más detenidamente, se hace evidente que el éxito de la CNDDHH no es del todo accidental. La cohesión de este movimiento tiene mucho que ver con las circunstancias en las cuales se desarrolló, las características de sus fundadores y los retos que ha tenido que enfrentar durante los últimos 20 años —cerca de 12 años de violencia política seguidos del régimen autoritario de Alberto Fujimori—. Además, la CNDDHH no es la única organización peruana que congrega a instituciones que comparten un interés común. Si bien los conflictos entre las ONG y otras organizaciones no han desaparecido, existe una clara tendencia entre las organizaciones interesadas en temas comunes a trabajar juntas como nunca antes. De hecho, se han formado muchas "coordinadoras", "frentes" y "grupos" nacionales y regionales.

[1] Dado que se ha publicado muy poco acerca del movimiento de los derechos humanos en Perú, este estudio se basa fundamentalmente en materiales no publicados y, sobre todo, en entrevistas. Quisiera agradecer a quienes —dentro y fuera del movimiento— me brindaron generosamente su tiempo.

Precursores del movimiento de derechos humanos

Si bien el primer grupo de derechos humanos apareció en Perú a fines de la década de 1970, el trabajo en lo que de manera amplia pueden considerarse como "temas de derechos humanos" tiene una historia mucho más antigua. Ya en los inicios del periodo colonial, los indígenas peruanos comenzaron a hacer sus reclamos por abusos a los cuales eran sujetos frente al sistema legal de la época. Aunque estos reclamos no eran concebidos en el sentido moderno de *derechos*, aquellos que los presentaban buscaron la protección de la ley frente a una variedad de atropellos, algunos de los cuales hoy son considerados como violaciones a los derechos civiles, políticos y económicos. Durante el periodo colonial, y en el Perú republicano del siglo XIX, hubo abogados y religiosos que defendieron a los indígenas (y, más tarde, a los pobladores urbanos de bajos recursos) frente a tales abusos. Además, poco después de la introducción de las ideologías de izquierda en Perú —a fines del siglo XIX—, el sistema legal fue uno de los escenarios más importantes para la lucha política de los abogados izquierdistas e *indigenistas* que defendían a los indígenas y pobladores urbanos de bajos recursos ante los abusos de los que éstos eran objeto. Esta tradición de uso del sistema legal es uno de los antecedentes más importantes del movimiento de derechos humanos en Perú.

Los segundos precursores del movimiento fueron ciertos sectores de la Iglesia católica peruana. Si bien dentro del clero hubo defensores de los indígenas desde el periodo colonial, fue en el decenio de 1960 cuando la Iglesia católica comenzó a asumir una posición a favor de los sectores discriminados de la sociedad. Fue una época en la que la Iglesia católica latinoamericana comenzó a reevaluar su papel en la sociedad y, especialmente, su relación con los pobres (CEAS, 1991).

Como es sabido, la teología de la liberación se desarrolló en primera instancia en Perú y, en la década de 1970, la Iglesia católica fue expresando con mayor fuerza su apoyo a los crecientes movimientos sociales. En muchos lugares del país, el clero y los laicos desarrollaron formas novedosas y más igualitarias de trabajo con los pobres a través de parroquias y de la red de Comunidades Cristianas de Base. Estos activistas católicos, así como la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS), cuyo departamento de derechos humanos fue fundado en 1976, desempeñaron un papel muy importante en el desarrollo del trabajo sobre derechos humanos en todo el país. CEAS se convirtió en una de las principales organizaciones de derechos humanos, y cumplió una función importante en la creación e institucionalización de la CNDDHH.

Aunque los protestantes constituyen una pequeña proporción de la población peruana, siempre han tenido un particular interés en un derecho humano importante: la libertad de culto. El Concilio Nacional Evangélico (Conep), una organización que agrupa a una variedad de iglesias protestantes, fue fundado en 1950. En los primeros años de su historia, el Conep estableció una Comisión de Libertad Religiosa y Asuntos Indígenas;[2] a fines del decenio de 1970, la Iglesia metodista y la Comisión Evangélica Latinoamericana de Educación Cristiana (Celadec) trabajaban por los derechos humanos. A la Conep, fundamentalmente pentecostal, le tomó más tiempo que a la Iglesia católica entrar al movimiento de los derechos humanos —debido a razones teológicas—, pero hacia mediados de la década de 1980, comenzaron también el trabajo en derechos humanos. Actualmente existen dos organizaciones protestantes en la CNDDHH: Conep y Paz y Esperanza.

Antecedentes políticos y sociales

Las primeras organizaciones de derechos humanos en Perú fueron creadas durante la segunda mitad de la década de 1970, en medio de uno de los periodos de mayor agitación social de la historia peruana. Durante la llamada "segunda fase" del gobierno militar (1968-1980), el jefe de Estado, Francisco Morales Bermúdez, comenzó a dar marcha atrás a algunas de las medidas sociales y económicas más progresistas promulgadas por el régimen precedente del general Velasco, y aplicó un programa de ajuste estructural que llevó a un severo deterioro de los niveles de vida. Estas medidas terminaron en protestas públicas a lo largo del país llamando al término del régimen militar. En 1977, una huelga nacional paralizó la nación, y al año siguiente otra huelga tuvo un éxito similar. Aunque estas y otras protestas fueron reprimidas severamente, en 1978 el gobierno militar tuvo que ceder y convocó a elecciones para una Asamblea Constituyente (1979). En 1980 se llevaron a cabo elecciones presidenciales y de congresistas. Ese mismo año, un oscuro partido maoísta —fundado en el decenio de 1960— anunció que iniciaba la lucha armada bajo el nombre de Partido Comunista del Perú (Sendero Luminoso).[3]

El carácter relativamente progresista del régimen de Velasco había permitido el desarrollo de una fuerte red de organizaciones de los secto-

[2] La libertad de culto fue establecida en la Constitución de 1979, en gran medida a consecuencia del trabajo de las organizaciones protestantes.

[3] En 1984 nació otro grupo subversivo de menor envergadura: el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA).

res populares y los movimientos sociales. Durante la década de 1970 y principios de la de 1980, los activistas católicos progresistas y los partidos de izquierda ejercieron una considerable influencia en estas organizaciones. La izquierda peruana se había expandido a lo largo del decenio de 1970, pero, a diferencia de la izquierda chilena, estaba fragmentada en diversos partidos pobremente institucionalizados. Esta situación creó, paradójicamente, los incentivos para que estos partidos se unieran con propósitos electorales —y en temas específicos durante la década de 1980—. Estas características de la izquierda tuvieron una considerable influencia en el desarrollo del movimiento de los derechos humanos.

Ante la proximidad de las elecciones de 1980, los partidos de izquierda, dados sus objetivos revolucionarios, se dividieron sobre el tema de si participaban —o no— en las elecciones. Finalmente, algunos presentaron candidatos. En su decisión de participar pesó el deseo de retornar a un gobierno civil que expresaron la mayoría de los peruanos —incluidas las organizaciones de base, la gran fuerza de la izquierda—. No obstante su participación en las elecciones, a inicios del decenio de 1980 la mayoría de los partidos de izquierda continuaron apoyando formalmente la necesidad de la lucha revolucionaria. Sin embargo, a medida que las actividades terroristas de Sendero Luminoso (SL) se incrementaban, los partidos de la izquierda "legal" comenzaron a reevaluar sus ideas acerca de la lucha revolucionaria, hecho que también influyó en el curso del movimiento de los derechos humanos.

La fragmentación, y la consiguiente debilidad de los partidos llevó a que muchos líderes tomaran la decisión de conformar coaliciones electorales. La más importante fue Izquierda Unida, que en 1983 ganó la mayoría de alcaldías del país, incluida la de Lima, y estuvo cerca de ganar las elecciones presidenciales en 1985.

Mientras tanto, SL crecía velozmente y empleaba tácticas cada vez más brutales. La respuesta de la policía y, posteriormente, las fuerzas armadas, también fue brutal. Se establecieron zonas de emergencia en las que las fuerzas armadas tenían virtualmente campo libre para imponer el terror contra la población local. Se introdujo una legislación antiterrorista que interfirió seriamente con el debido proceso: desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y torturas se convirtieron en algo frecuente. Muchas de las víctimas de estas violaciones fueron campesinos inocentes y, más tarde, pobladores urbanos de bajos recursos atrapados entre SL y las fuerzas de seguridad. En la primera mitad de la década de 1980, las fuerzas de seguridad también tuvieron como objetivo a miembros de los partidos de la "izquierda legal" y a los dirigentes de los sectores populares no vinculados con SL. Hacia 1992, cuando el líder de SL,

Abimael Guzmán, fue capturado y llamó a deponer las armas, más de 25 000 peruanos habían muerto, más de 4 000 personas fueron dadas por desaparecidas, hubo cientos de ejecuciones extrajudiciales (Amnistía Internacional, 1995), cerca de 600 000 personas habían sido desplazadas, 334 000 peruanos habían dejado el país (Comisión Andina de Juristas, 1993: 98), y la economía peruana había sufrido miles de millones de dólares en pérdidas.

El inicio del movimiento de los derechos humanos

Las primeras organizaciones de derechos humanos se crearon tras la represión del gobierno militar contra los disturbios civiles de fines de la década de 1970. En este periodo los derechos humanos no se concebían en términos de derechos individuales, y los primeros activistas tenían poco o ningún conocimiento sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos; percibían su trabajo como una parte integral del trabajo político o religioso con los sectores populares para lograr cambios fundamentales en la sociedad peruana (Quinn, 1991: 188-189; Cáceres y Soberón, 1996: 361).

En la segunda mitad del decenio de 1970, en Lima y provincias se formaron una variedad de organizaciones de derechos humanos. Algunas desaparecieron luego de unos años, pero otras subsistieron y se convirtieron en parte del núcleo de lo que posteriormente sería la CNDDHH. Dos de estas primeras organizaciones, CEAS y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Conadeh), tenían su sede en Lima, pero también trabajaban en el resto del país; ambas desempeñaron un papel importante en la fundación de la CNDDHH. CEAS fue en particular relevante porque contaba con el respaldo de la Iglesia católica, así como con su perspectiva ética respecto del movimiento de derechos humanos, y debido al importante papel que desarrolló en la creación y apoyo a organizaciones de derechos humanos vinculadas a la Iglesia en todo el país (Alayza, 1994: 26).

En este periodo inicial, algunas organizaciones de derechos humanos —llamadas Comisiones de Derechos Humanos (Codeh)— se ubicaron fuera de Lima. Muchas de estas pioneras han desaparecido, pero algunas continúan y pertenecen a la CNDDHH. Al igual que Conadeh, la mayoría fueron concebidas originalmente como comisiones que incluían una gran variedad de individuos y representantes de organizaciones de base y sindicatos.

El segundo conjunto de organizaciones de derechos humanos se formó a inicios de la década de 1980, cuando Perú ya estaba desgarrado

por la violencia política. Cinco de los organismos que tendrían influencia en la formación y primeros años de la CNDDHH son: la Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh), la Comisión Andina de Juristas (CAJ), la Sección Peruana de Amnistía Internacional (AI), el Instituto de Defensa Legal (IDL) y la Comisión de Derechos de la Persona y Construcción de la Paz (Codepp). Además de estas organizaciones, había otro conjunto de grupos: los familiares de las víctimas. Comprender su destino proporciona claves importantes acerca del movimiento de derechos humanos en Perú.

A diferencia de las víctimas de violaciones de derechos humanos de otros países sudamericanos —como Argentina, Chile y Brasil, e inclusive países centroamericanos—, las peruanas fueron y son, en su inmensa mayoría, campesinos, nativos de la selva o pobladores urbanos de bajos recursos. Es un hecho triste del trabajo en derechos humanos que la opinión pública nacional e internacional preste mucho menos atención cuando quienes son asesinados o torturados son campesinos u otras personas de bajos recursos, que cuando las víctimas de estos abusos son miembros de las clases altas o medias. Las organizaciones de familiares de las víctimas provenientes de familias de bajos recursos tienen desventajas particulares porque, por lo general, tienen poca educación y limitados conocimientos sobre cómo funcionan los sistemas políticos de sus países. En Perú, algunas de estas organizaciones se formaron en la década de 1980. Tres pertenecen actualmente a la CNDDHH, aunque sus actividades se han visto limitadas a lo largo del decenio de 1990. Recientemente, la CNDDHH está trabajando con ellas para ayudarlas a expandir sus actividades.

Enfrentando la violencia política y el terrorismo de Estado

A fines de la década de 1970, los defensores de los derechos humanos que veían su trabajo como una parte integral de una lucha mucho más amplia para cambiar la sociedad peruana, no sabían qué les esperaba en el decenio de 1980. Nadie imaginó que un grupo subversivo tan brutal como SL emergería en Perú ni que los gobiernos civiles elegidos luego de 11 años de dictadura militar cometerían muchas más violaciones que los regímenes militares precedentes.

El surgimiento de SL —y su accionar terrorista— puso ante un dilema a los defensores de los derechos humanos, a los militantes de los partidos de izquierda y a algunos activistas radicales de la Iglesia católi-

lica. Muchos sentían afinidad con los movimientos guerrilleros de otros países de Latinoamérica y del Tercer Mundo. La mayoría pensaba que se requería una revolución para alcanzar la justicia social en el Perú, y dudaban de si esta revolución podía ser pacífica. Por otro lado, a inicios de la década de 1980, la opinión pública peruana estuvo abrumadoramente a favor de la democracia o, por lo menos, de darle al gobierno democrático una oportunidad. Además, SL comenzó a atacar específicamente a líderes locales de izquierda, a líderes de organizaciones de base y a activistas católicos, amedrentándolos y asesinándolos. Muchas personas progresistas comenzaron a cambiar sus actitudes frente al uso de la violencia política a medida que veían que los abusos contra los derechos humanos no eran monopolio de los agentes del Estado. Si bien la mayoría de los activistas de derechos humanos no se transformaron en pacifistas, las estrategias terroristas de SL fueron rechazadas y condenadas.

La respuesta del gobierno a SL, y las subsiguientes violaciones masivas de los derechos humanos, fueron también un factor importante para determinar las actitudes de la izquierda legal frente a SL y, en cierta medida, frente a la violencia política en general. Esto hizo que fuera esencial para los defensores de los derechos humanos concentrarse en los derechos civiles y políticos básicos —como el derecho a la vida—, dejando poco espacio para los derechos sociales, económicos y culturales. Adicionalmente, el gobierno eligió a la izquierda legal y a organizaciones de derechos humanos para dirigir sus virulentos ataques verbales desde inicios de la década de 1980, llegando a llamarles "terroristas", "defensores de terroristas", etc. (Valdez, 1991: 6-49). Los defensores y organizaciones de derechos humanos de la Iglesia católica en general escaparon a los ataques directos; no obstante, padecieron presiones indirectas.

A la izquierda legal, a los defensores de los derechos humanos y a los activistas católicos les tomó muchos años aclarar sus actitudes ante la violencia y SL en particular, aunque algunos sectores dentro de estos grupos condenaron las tácticas de SL ya desde el decenio de 1980 (Valdez, 1991). Los factores que ayudaron a definir sus actitudes frente a la violencia política han sido tratados con algún detalle porque las consecuencias de esta discusión definieron, en gran medida, el movimiento de derechos humanos, y posibilitaron la fundación y consolidación de la CNDDHH. Condujeron también hacia un movimiento de derechos humanos que es muy diferente de movimientos de la misma índole en otros países latinoamericanos (Heinz y Pedraglio, 1992: 18-19). Las organizaciones de la CNDDHH no asumieron la defensa de las personas integrantes de los grupos alzados en armas en los procesos por "terrorismo". Sin

embargo, no hizo distinción alguna en cuanto a la condición de la víctima —miembro de grupo subversivo o inocente— cuando se trataba de un caso de violación de derechos humanos (tortura, desaparición forzada, ejecución extrajudicial) o cuando se realizaron acciones para reformar la legislación antiterrorista o el régimen penitenciario, adecuándolos a lo establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

La formación de la CNDDHH

Hacia 1984, el grado de violencia política en el país era muy alto y la preocupación de todos los sectores de la sociedad iba en aumento. La incapacidad de las fuerzas armadas para detener la violencia a través del terrorismo de Estado condujo a llamados y propuestas de soluciones políticas, sociales y económicas al problema de la violencia política. Incluso algunos funcionarios del gobierno y militares expresaron sus dudas acerca de la estrategia de contrainsurgencia instaurada. Al mismo tiempo, los partidos de izquierda y los movimientos populares estaban debilitados a consecuencia de los ataques de SL y del gobierno, así como por su incapacidad de proponer soluciones convincentes a los conflictos del país. Los problemas de derechos humanos continuaron en ascenso, y las organizaciones de derechos humanos fueron asediadas por ataques del gobierno y las fuerzas armadas. Los defensores de los derechos humanos buscaron una forma de trabajar juntos de manera más formal.

Desde los inicios del movimiento de derechos humanos, las organizaciones dedicadas al tema mantuvieron contactos formales e informales entre sí. En 1984 se formó el Comité de Solidaridad con los Mártires de Uchuraccay[4] con los familiares de los periodistas muertos en esta masacre, diversas instituciones de derechos humanos y organizaciones de base. Según Valdez, las organizaciones involucradas pronto descubrieron que sus características e intereses eran muy divergentes como para permitir el trabajo conjunto en otros temas, y el Comité prontamente perdió importancia (Valdez, 1991: 74). Este comité es considerado un precursor de la CNDDHH (CNDDHH, 1998: 1).

El Primer Encuentro Nacional de Derechos Humanos se llevó a cabo en enero de 1985. Es ahí donde se decide establecer la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH). Una declaración fue publicada en los diarios limeños junto con una lista de adherentes —donde se

[4] El 26 de enero de 1983, ocho periodistas fueron asesinados en la comunidad campesina de Uchuraccay (Ayacucho). Si bien se nombró una comisión presidencial para que investigara los hechos, nunca se estableció la verdad de lo sucedido (Valdez, 1991: 27).

incluía una amplia variedad de ONG de derechos humanos, las Codeh, representantes de grupos de familiares de las víctimas, organizaciones de mujeres, dos confederaciones (una representante de los pobladores urbanos de bajos recursos y otra de campesinos), entre otras—. Quienes participaron en este encuentro recuerdan que la cuestión sobre qué posición adoptar frente al tema de la violencia fue la más controvertida. La declaración emitida, luego de condenar la violencia de Estado y la de los grupos subversivos, señalaba: "Nos pronunciamos clara y rotundamente por la vida y la paz con justicia social. Consideramos que no existe razón política, ideología de Estado o de grupo que justifique asesinar o maltratar a un ser humano. El derecho a la vida no admite discriminación alguna, por razón de sexo, raza, religión, opinión o idioma".[5]

Si bien el rechazo a la violencia fue una de las razones principales para que las organizaciones de derechos humanos fueran capaces de unirse, existían también otras. La magnitud de los problemas de derechos humanos en Perú clamaba por una acción conjunta. Se pensaba también que un movimiento unido estaría en mejores condiciones para ganar una muy necesaria credibilidad local y aumentar su confianza fuera del país. Además, muchas organizaciones de derechos humanos sentían que se hallaban en peligro frente a las fuerzas de seguridad y frente a SL; sentían que en la unión encontrarían protección: estaban en lo cierto.

A fin de participar en la CNDDHH, algunas organizaciones de derechos humanos tuvieron que hacer sacrificios, como fue el caso de los grupos ligados a la izquierda legal. Al formar parte de la CNDDHH tenían inevitablemente que moderar su posición —dada la postura menos radical de los grupos católicos y otros—. Además, los grupos de izquierda necesitaban tomar distancia de la antigua tradición izquierdista de promover los intereses del partido a través de organizaciones creadas para otros propósitos. Rolando Ames (comunicación personal) sugiere que una de las razones por la que los partidos de izquierda aceptaron estas reglas de juego (tanto en el Congreso como en las organizaciones de derechos humanos) fue porque los derechos humanos no eran considerados un interés estratégico partidario;[6] y en tanto no lo eran, fue más fácil hacer compromisos y trabajar conjuntamente. Sumado a esto, to-

[5] El comunicado fue publicado en enero de 1985 y fue titulado "Declaración del Primer Encuentro Nacional de Derechos Humanos, Nos pronunciamos por la vida y la paz con justicia social". La copia de esta declaración en la CNDDHH no proporciona la fecha exacta ni el nombre del diario(s) en que fue publicada.

[6] Algunas organizaciones de fuera de Lima fueron destruidas por rivalidades entre partidos.

dos los encargados de las organizaciones de derechos humanos tuvieron que hacer algunos sacrificios en términos de su protagonismo personal ante la prensa e internacionalmente. Tuvieron que compartir algo de la atención pública con los responsables de otras organizaciones y, más tarde, con quien asumió el cargo de secretaria ejecutiva, vocera de la CNDDHH. Dada la tradición de caudillismo de las organizaciones latinoamericanas, el que estos líderes fueran capaces de aceptar estas condiciones es un tributo a sus cualidades personales.

Institucionalización de la CNDDHH

Ninguno de los que participaron en el Primer Encuentro Nacional de las organizaciones de derechos humanos tenía idea de que hacia fines de la década de 1990 la CNDDHH sería el grupo de derechos humanos latinoamericano más institucionalizado y coherente. Esta institucionalización tomó largo tiempo y gran cantidad de esfuerzo de parte de los miembros del movimiento.

Durante sus dos primeros años, la CNDDHH no tuvo sede y sólo contaba con un Comité Ejecutivo —según un comunicado de la CNDDHH, éste estuvo formado por 14 miembros en julio de 1985—. Durante este periodo, CEAS, Conadeh y Aprodeh se turnaban para albergar las reuniones mensuales de este comité. Según un miembro del primer comité, éste fue un periodo clave durante el cual las organizaciones aprendieron a trabajar juntas, pusieron de lado sus diferencias (y, algunas veces, sus ambiciones personales) y trabajaron sus desacuerdos en temas específicos. Desde un inicio las decisiones en el comité fueron tomadas por consenso, algo que hoy se considera uno de sus más importantes logros.

En 1987, luego del segundo encuentro nacional, se decidió crear la secretaría ejecutiva y tener una pequeña oficina. La trabajadora católica laica Pilar Coll asumió el cargo de secretaria ejecutiva desde 1987 hasta 1992. La razón para establecer este puesto fue que la cooperación entre las organizaciones estaba disminuyendo como resultado de las preocupaciones cotidianas, y se pensó que la CNDDHH necesitaba gozar de mayor institucionalidad. La primera oficina fue una habitación dentro del local de otra organización. Al principio el financiamiento fue provisto por las ONG más grandes de Lima y, posteriormente, por donaciones internacionales. Según Susana Villarán, una posterior secretaria ejecutiva, a Pilar Coll "le tocó la época más dura; fue la mujer profética y seria, la constructora del consenso que, junto a otros, aglutinó este movimiento y lo hizo crecer, lo acunó y le dio fortaleza" (Villarán, 1996: 59).

Todas las personas entrevistadas pertenecientes a organizaciones de la CNDDHH concuerdan en que cada una de las secretarias ejecutivas imprimió su propio estilo a la organización y desempeñó un papel clave en su desarrollo. Coll tuvo que enfrentar el difícil periodo de violencia política y represión del gobierno —además de cambios institucionales—. Durante su periodo, e inmediatamente después, desarrolló también una función importante en relación con la permanencia de las organizaciones de la Iglesia católica en la CNDDHH.

Hacia la segunda mitad de la década de 1980, existía una creciente presión contra los sectores progresistas dentro de la Iglesia católica, y su cooperación con organizaciones, percibidas como de izquierda, fue cuestionada. En 1988, un nuevo obispo presidía la Conferencia Episcopal Peruana. Algunos de los miembros de CEAS presintieron que venían tiempos difíciles y crearon una nueva organización civil de derechos humanos: Ceapaz. Afortunadamente, el nuevo obispo, a pesar de ser más conservador que su antecesor, tenía un gran compromiso con los derechos humanos, de manera que CEAS pudo continuar su trabajo. La Iglesia católica es una organización muy compleja y la política dentro de ella es sumamente complicada; los sectores progresistas han tenido que enfrentar una difícil lucha interna para preservar espacios desde donde pudiesen trabajar sobre una variedad de temas sociales (CEAS, 1991). Sin embargo, han sido forzados a un continuo repliegue —el papa Juan Pablo II ha venido remplazando con conservadores a casi todos los obispos progresistas a medida que se jubilan—. Si la Iglesia católica peruana se torna más conservadora, probablemente forzará a más organizaciones de derechos humanos a cerrar o adoptar un estatus civil. Esto podría tener serias implicaciones para la CNDDHH. Actualmente, 30 de sus 61 organizaciones pertenecen a la Iglesia católica —o reciben apoyo de ella.

Uno de los cambios institucionales más destacados que se dieron cuando Coll era secretaria ejecutiva fue la creación del estatus de "invitado permanente". Ésta es la primera de un conjunto de soluciones creativas que la CNDDHH ha encontrado a problemas relacionados con las necesidades especiales de las organizaciones, o frente a la falta de consenso acerca de los temas sobre los que debía trabajar la CNDDHH; esta habilidad para encontrar soluciones creativas es uno de los distintivos de la CNDDHH y uno de los factores que le han permitido crecer y desarrollarse. El estatus de "invitado permanente" fue creado para dar cabida a las organizaciones que tenían limitaciones —por sus estatutos u otras razones— para ser miembros plenos de la CNDDHH. En la actualidad las organizaciones con el estatus de "invitados permanentes" no tienen dere-

cho al voto en las asambleas generales, pero pueden participar en el Comité Directivo Nacional (CDN) si son invitadas. El nuevo tipo de estatus permitió que se mantuvieron en la coalición un conjunto de organizaciones católicas que hacían un valioso trabajo y que ayudaron a darle legitimidad a la CNDDHH.[7]

Mientras Coll fue secretaria ejecutiva, algunas otras importantes organizaciones de derechos humanos se formaron o entraron a la CNDDHH, entre ellas Ceapaz, ya mencionada. Otra importante organización con base en Lima fue el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (Ipedehp) —que ha desarrollado un fuerte trabajo nacional a través de la formación de educadores de derechos humanos—. Finalmente, Perú Vida y Paz, a pesar de no formar parte de la CNDDHH, trabajó estrechamente con el movimiento de derechos humanos y constituyó un importante esfuerzo por juntar a gente de sectores muy diversos para traer la paz respetando los derechos humanos en Perú. Fuera de Lima, a medida que algunos grupos se fueron apagando, otros se formaban; la organización más grande e importante fue Diaconía para la Justicia y la Paz del Arzobispado de Piura (Diaconía).

Cuando la secretaria ejecutiva Rosa Mujica asumió el cargo en 1992, encontró una coalición de organizaciones de derechos humanos que habían aprendido a trabajar juntas y que habían hallado formas de enfrentar los desacuerdos y las limitaciones institucionales. En 1991, la CNDDHH dio un importante paso hacia su institucionalización cuando fue registrada oficialmente como una asociación civil sin fines de lucro (una decisión que muchos activistas consideran crucial para asegurar la continuidad de su existencia). Mujica inició un proceso de reinscripción de todas las organizaciones que pertenecían a la CNDDHH. También incrementó el personal y logró mayores fondos para su trabajo. Además, dio pasos para incrementar la cooperación entre las organizaciones en función de temas de trabajo —algunos de los *grupos de trabajo* fueron revitalizados y fueron creados otros nuevos— (CNDDHH, 1993: 5-7).

Los *grupos de trabajo* de la CNDDHH permiten que las organizaciones de derechos humanos con sede en Lima trabajen juntas en torno a un tema. Conformados por entre 7 y 14 organizaciones, estos grupos constituyen otra forma a través de la cual la CNDDHH ha "extendido" su capacidad de trabajo en una variedad de campos. Los dos grupos más

[7] Las primeras organizaciones que eligieron el estatus de "invitado permanente" fueron la Comisión Andina de Juristas y la Sección Peruana de Amnistía Internacional. CEAS optó por el estatus de "invitado permanente" bajo el mandato de la segunda secretaria ejecutiva, Rosa Mujica (1992-1995), porque la Conferencia Episcopal Peruana decidió que CEAS no formara parte de ninguna organización civil.

importantes han sido siempre el Grupo de Trabajo Internacional (GTI) y el Grupo de Trabajo Jurídico (GTJ). El primero coordina las acciones de la CNDDHH en el extranjero, y el segundo analiza la legislación relacionada con los derechos humanos, prepara proyectos de ley y emite informes para entidades intergubernamentales de derechos humanos. A diferencia de los otros grupos, el GTJ se ha expandido a la nación. El primer taller nacional del GTJ se llevó a cabo en 1994 —actualmente es un evento anual—. En sus talleres nacionales y regionales este grupo convoca a abogados de las organizaciones de la CNDDHH y a abogados independientes. Un componente importante de estos talleres son las sesiones donde se explica el significado de nueva legislación, se lleva a cabo capacitación y se intercambia información sobre cómo manejar los casos.

Otro cambio estructural importante tuvo lugar durante el mandato de Mujica. Una propuesta elaborada en 1988 en relación con la estructura de la CNDDHH sugería la creación de un comité formado, en forma rotativa, por miembros de Lima del CDN. Este comité —junto con la secretaria ejecutiva— representaría a la CNDDHH y sería el encargado de tomar decisiones entre una y otra reunión mensual del CDN (CNDDHH, 1988). No queda claro en qué medida esta instancia —el Comité Permanente— se reunió antes de 1992, pero en el periodo intermedio entre Coll y Mujica empezó a funcionar, y ha continuado así hasta hoy, con mínimos cambios en su estructura. Dado que en Perú todo el tiempo se presentan asuntos importantes relacionados con los derechos humanos, este comité es esencial; pero con el tiempo se ha convertido en algo controvertido porque da más poder a las grandes ONG de Lima.

Durante el mandato de Susana Villarán (1995-1997), la secretaría ejecutiva se desarrolló aún más. Además de su papel coordinador, también se convirtió en ejecutora. Puesto que quedó claro que era más fácil recibir fondos de ayuda humanitaria para las víctimas de las violaciones de los derechos humanos a través de la CNDDHH, la secretaría ejecutiva comenzó a brindar este tipo de ayuda. Adicionalmente, un grupo de psicólogos empezó a apoyar (inicialmente de manera voluntaria) a las víctimas inocentes de la violencia política. La CNDDHH había avanzado un largo trecho desde que fuera un grupo informal sin siquiera una oficina.

Otro desarrollo importante durante el periodo de Villarán fue el establecimiento de la Mesa de Trabajo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Mesa DESC) como resultado de una resolución adoptada por la asamblea general de 1995. Esta mesa es otro ejemplo de cómo la CNDDHH ha utilizado soluciones creativas para tratar temas controver-

tidos. Con la disminución de violaciones de los derechos civiles y políticos después de 1992, el interés en los derechos económicos, civiles y culturales (DESC) aumentó considerablemente entre las organizaciones de la CNDDHH. Grupos de provincia comenzaron a trabajar este tipo de temas, y algunas organizaciones de Lima —CEAS, IDL y Aprodeh— tenían a los DESC en sus agendas. Sin embargo, el trabajo de la CNDDHH en este campo ha sido controvertido. Los opositores argumentan que las organizaciones de derechos humanos no tienen la suficiente experiencia en estos temas, que es difícil encontrar formas cuantificables de fiscalizar al gobierno en relación con el respeto a los DESC, que los temas son muy amplios y podrían diluir el trabajo de la CNDDHH, y que trabajar este tema abre las puertas a muchas otras organizaciones, algo que podría modificar de manera sustantiva el carácter de la CNDDHH (véase Basombrío, 1996: 141-163; Cáceres, 1999; Heinz y Pedraglio, 1997: 52; Mujica y Basombrío, 1993: 232-271). La asamblea nacional de 1995 tuvo en cuenta estas objeciones y reconoció que el tema necesitaba estudio y análisis más profundos. Autorizó la formación de la Mesa DESC —una instancia que incluye a organizaciones de la CNDDHH y a otras 30 instituciones especializadas en varios aspectos de los DESC—. Hasta el momento, esta mesa ha organizado un encuentro nacional, ha encuestado a las organizaciones de la CNDDHH sobre su trabajo en el tema y ha preparado el primer informe de la CNDDHH al Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Hacia 1999 existía un consenso sobre la necesidad que tenía la CNDDHH de trabajar más intensamente sobre estos derechos, pero todavía se estaba evaluando la mejor manera de hacerlo.

La actual secretaria ejecutiva, Sofía Macher (1997-), ha incrementado el personal de la secretaría ejecutiva, ampliando el número de profesionales. Ha puesto especial énfasis en el desarrollo institucional de los comités locales de derechos humanos que forman parte de la CNDDHH y ha apoyado a las nuevas instituciones de derechos humanos que aún no cumplen con los requisitos para afiliarse a la CNDDHH.

Las 61 organizaciones que forman parte de la CNDDHH son de todo tipo: ONG pequeñas y grandes, grupos de las iglesias católica y protestante, y grupos conformados enteramente por voluntarios. Algunos tienen mandatos claramente definidos y un personal especializado; otros realizan un trabajo muy variado en función de las necesidades del público al que sirven. Las personas que trabajan en las organizaciones varían significativamente en sus niveles de educación y capacitación en el trabajo en derechos humanos, algunos tienen un grado académico mientras que otros no han terminado la secundaria, algunos han representado a la

CNDDHH ante las Naciones Unidas mientras que otros tratan de brindar apoyo legal con poca o ninguna formación.

Uno de los temas que el plan de desarrollo institucional que se está instaurando actualmente está tratando de resolver, tanto directa como indirectamente, son las desigualdades de poder entre las ONG más grandes y ricas de Lima y los comités locales. Perú es uno de los países más centralistas en Latinoamérica. Esta centralización se hace evidente en todos los aspectos de la vida peruana: económica, política, social y cultural. Una verdadera descentralización en todos los frentes no puede llevarse a cabo sin una efectiva descentralización económica y la redistribución de otros recursos. Antes que esto suceda, las organizaciones de la sociedad civil podrán descentralizarse sólo en cierta medida, puesto que el acceso a las autoridades más importantes, a los medios de comunicación nacionales y a muchos aliados potenciales, es posible sólo en Lima.

Desde hace años, la CNDDHH lucha por lograr proveer de medios más efectivos a las organizaciones de provincias para que participen en la toma de decisiones de la CNDDHH. Por ejemplo, a medida que la CNDDHH crecía, se decidió que el CDN estuviese conformado por las seis instituciones de Lima que trabajan en el ámbito nacional y siete de provincia. Sin embargo, hacia 1999 esta solución ya no era vista como equitativa. En la asamblea nacional de ese año, organizaciones de provincias expresaron informalmente su descontento con aquello que consideraban una "cuota" injusta para las organizaciones de derechos humanos de Lima. La existencia del Comité Permanente también fue cuestionada. Finalmente, se decidió que el CDN formara una comisión para revisar los estatutos de la CNDDHH y para que se ocupara de éste y otros temas relativos a la participación justa de todas las organizaciones en la toma de decisiones de la CNDDHH.

Los temas en cuestión no son simples. En primer lugar, las organizaciones de provincias están en desventaja debido al centralismo del país, lo que trae como resultado un menor acceso a la información y a contactos diarios. Para algunas de las organizaciones —pero no para todas— existe también la dificultad de que su personal tiene un menor nivel educativo que el de las organizaciones de Lima —no obstante, los grupos de formación de la CNDDHH recientemente se las han arreglado para cerrar la brecha en cierta medida—. En segundo lugar, las organizaciones miembro de la CNDDHH varían no sólo en tamaño sino en cobertura. Tercero, el equilibrio de poder en la CNDDHH ha cambiado. Hasta la asamblea general de 1999, la CNDDHH incluía a 23 organizaciones con sede en Lima y a 27 de provincias, y en esta asamblea se decidió admitir

a 11 nuevas organizaciones, todas ellas de provincias. Esto significa que actualmente sólo un tercio de las organizaciones de la CNDDHH son de Lima.

Entrevistas con activistas de provincias revelan que si bien ellos reconocen que la CNDDHH ha avanzado en la década de 1990 hacia una mayor igualdad, distribución de recursos y formación, piensan que aún queda un largo camino por andar. Desean contar con más servicios y una mayor participación en las decisiones sobre la agenda nacional y las actividades cotidianas de la CNDDHH. Los entrevistados de provincias son renuentes a decir lo que un entrevistado en Lima mencionó: que las relaciones entre Lima y provincias en la CNDDHH algunas veces son "clientelistas y paternalistas". Pocos admiten que existe otra cara de este tema: hay muchas personas en las organizaciones de provincias que piensan que es natural que las más fuertes y con más recursos de Lima, así como la secretaría ejecutiva, tomen el liderazgo, porque las personas que están a cargo se hallan "mejor preparadas", y por eso tendrían una especie de "derecho natural" a liderar. En este sentido, la CNDDHH refleja actitudes que están profundamente arraigadas en la sociedad peruana. Las jerarquías son vistas como "naturales", y casi nunca se dice "todos somos iguales". Esto lleva a otro aspecto del tema Lima *vs.* provincias: la élite de la CNDDHH.

Una de las razones por las que la CNDDHH ha sido tan exitosa todos estos años es por el perfil de su élite. Los activistas más reconocidos, independientemente de sus antecedentes, pertenecen básicamente a la misma cohorte. Están entre los 45 y 55 años de edad, forman parte de la clase alta o media alta, recibieron el mismo tipo de educación primaria y secundaria, y asistieron a una de dos universidades de Lima (la Universidad Católica o San Marcos). Entre ellos se conocen por lo menos desde hace 20 años, y algunos más tiempo. Atravesaron juntos una juventud radical (sin tener, necesariamente, los mismos puntos de vista), y, más tarde, todos moderaron sus puntos de vista por la misma época. Este grupo, que sin duda es parte de una de las generaciones más creativas que Perú haya producido, es una de las razones que está detrás de la cohesión del movimiento (por lo menos en su nivel más alto);[8] su existencia también ha posibilitado el establecimiento de alianzas con otros activistas sociales —miembros de la misma cohorte— con relativa facilidad en la segunda mitad de la década de 1990.

[8] Adicionalmente a esta cohorte, hay varios extranjeros (religiosos y trabajadores laicos católicos) que pueden ser considerados parte de la élite de la CNDDHH. Constituyen un puente importante entre las provincias y Lima.

Durante las entrevistas realizadas para este estudio, pregunté a los miembros de esta cohorte acerca de su influencia en la CNDDHH. Aunque un poco incómodos al principio, virtualmente casi todos admitieron que los antecedentes similares de sus miembros eran de una importancia fundamental para el movimiento. Una persona sabiamente añadió que yo debía considerar que, dadas las características de la sociedad peruana, este grupo no sólo había asegurado la cohesión de la CNDDHH, sino que también la había protegido de los ataques del gobierno. Puesto en claro, no hay ninguna duda de que si los líderes del movimiento hubiesen pertenecido a los sectores de bajos recursos de la sociedad peruana, no sólo hubieran sido objeto de ataques retóricos acusándolos de ser terroristas, sino que hubieran sido encarcelados *como* tales. Las características de los líderes de más alto nivel del movimiento fueron una de las cosas que los salvó de su destrucción.

Sin embargo, esta élite parece sufrir de un síndrome común a los movimientos de derechos humanos de todo el mundo. Los fundadores de estas organizaciones con frecuencia son personas profundamente comprometidas con los derechos humanos, y por años han trabajado días, noches y fines de semana por la *causa*. Sin realmente ser conscientes de ello, con frecuencia han desarrollado una actitud "paternalista" frente a sus organizaciones, y no siempre les ha sido fácil hacer espacio para los activistas más jóvenes —muchos de los cuales, aunque comprometidos con los derechos humanos, son menos militantes—. En el caso de la CNDDHH, la mayoría de estos líderes están en Lima, de manera que el típico conflicto generacional, presente en todas partes del mundo, se intersecta con los conflictos entre Lima y las provincias. Además, ninguno de los líderes principales ha llegado aún a la edad del retiro. El tiempo dirá qué tanto será capaz de adaptarse la CNDDHH a los cambios en el equilibrio de poderes y a las cuestiones generacionales.

Finalmente, es necesario mencionar otros aspectos acerca de la cultura institucional de la CNDDHH. Dentro de los diferentes miembros de la CNDDHH uno encuentra una gran variedad de culturas. En algunas persiste el caudillismo, otras han logrado conseguir una institucionalidad relativamente moderna, y otras más son altamente igualitarias y toman todas las decisiones en equipo. En términos generales, si uno compara la CNDDHH con otros colectivos de instituciones peruanas que trabajan en temas similares, la CNDDHH está por lo menos un paso adelante en todo. Además, en la medida en que se levantan temas sobre democracia interna, la CNDDHH ha mostrado su voluntad para enfrentarlos y encontrar soluciones aceptables a todo, y ha desarrollado una cultura institucional que conduce a una toma de decisiones racional

y relativamente democrática; pero uno no puede, de manera realista, esperar que sea por completo diferente de la sociedad en que se encuentra inmersa. Finalmente, cabe hacer notar que la CNDDHH no está institucionalizada del todo, en el sentido de que uno pueda esperar que continúe independientemente de quien dirija las principales instituciones, pertenezca a los órganos directivos o ejerza el cargo de secretaria ejecutiva.

La CNDDHH y su relación con otros sectores de la sociedad peruana

En todos sus años el factor más importante que determinó la relación de la CNDDHH con otros sectores de la sociedad civil fue, sin lugar a dudas, el de los acontecimientos políticos. Durante la época de violencia política, el tema de derechos humanos era muy controvertido, y entre los peruanos las opiniones sobre estas organizaciones estaban muy polarizadas. Adicionalmente, durante la década de 1980, cuando los partidos políticos mantenían cierta fuerza, las percepciones sobre los temas y organizaciones de derechos humanos se vieron también afectadas por las ideologías partidarias. A medida que la violencia política disminuyó y que los partidos políticos decaían, los derechos humanos fueron vistos cada vez menos en términos ideológicos, y la ecuación "derechos humanos = terrorismo" comenzó a desvanecerse en la mente de la gente. Además, los problemas de la institucionalidad democrática, bajo el gobierno de Fujimori, llevaron a ganar nuevos aliados para el movimiento de derechos humanos, lo que al mismo tiempo causó malestar en otros sectores de la sociedad peruana. La situación ha sido considerablemente diferente en el plano internacional, donde la credibilidad e influencia de la CNDDHH se ha incrementado en forma sostenida desde su fundación, y donde es hoy un actor con cada vez mayor importancia para los organismos de derechos humanos de la OEA y la ONU, así como ante los gobiernos de América del Norte y Europa.

En sus primeros años, la CNDDHH tuvo buenas relaciones con las organizaciones de los sectores populares y las ONG. Debido al alto grado de violencia política, estas relaciones estuvieron caracterizadas, en primer lugar, por la defensa legal de las víctimas de violaciones de derechos humanos, y en menor medida por la educación en derechos humanos. Se dio una buena cooperación con las confederaciones campesinas y con algunos sindicatos. La relación con las ONG era variada —muchas estuvieron atrapadas en el fuego cruzado entre SL y el gobierno—. Los

miembros individuales de las ONG suscribían a veces los comunicados de la CNDDHH, pero las ONG, por lo general, no tenían una relación de trabajo con ella.

La disminución de la violencia política, junto con el descenso de la influencia de los partidos políticos en las organizaciones de los sectores populares y ONG, abrieron muchas posibilidades de cooperación. La CNDDHH trabajó para crear alianzas con las ONG y las organizaciones dedicadas a todos los temas relacionados con los derechos humanos: de la mujer, de los niños y las niñas, a no ser discriminado por razones de raza, sexo, religión, antecedentes étnicos y preferencias sexuales, y otros derechos sociales, económicos y culturales—. Grupos especializados en algunos de estos temas fueron admitidos en la CNDDHH. En el caso de los derechos de las mujeres, la CNDDHH y sus organizaciones encontraron formas de cooperar con sectores del inmenso y multifacético movimiento de mujeres de Perú. Además, la CNDDHH está trabajando en forma exitosa con organizaciones profesionales, especialmente con el Colegio de Abogados de Lima.

Una manera como la CNDDHH ha formado alianzas con otros sectores organizados de la sociedad peruana son las *mesas de trabajo* —como la ya mencionada Mesa DESC—. La segunda mesa es sobre la "no discriminación", e incluye tanto a instituciones integrantes de la CNDDHH como de otras organizaciones. El CDN creó esta mesa en 1996 ante las presiones de la comunidad afroperuana; hoy en día abarca a organizaciones que trabajan en una variedad de temas: discapacidad física, género, preferencia sexual, HIV/Sida, asuntos afroperuanos y poblaciones indígenas. Esta mesa ha producido el primer informe sobre la discriminación en Perú para el comité respectivo de la ONU, y ha organizado, en 1998, la primera manifestación en contra de la discriminación racial que se haya realizado en Perú —frente a una discoteca que fue acusada de prácticas discriminatorias.

A pesar de estos éxitos, existe preocupación en la CNDDHH y, en cierta medida, fuera de ella, por que no están haciendo todo lo que podrían para llegar al grueso de la población peruana. Este problema tiene varios aspectos. En primer lugar, es obvio que mientras muchas organizaciones de derechos humanos de fuera de Lima son relativamente exitosas en "llegar" a los sectores populares en sus áreas locales (CNDDHH, 1999: 10-11), las de Lima no han hecho un buen trabajo para "llegar" a los millones de personas de bajos recursos de la ciudad (un tercio de la población peruana vive en Lima). Si bien es cierto que algunas organizaciones de la CNDDHH brindan educación en derechos humanos y en ciudadanía en Lima, y que existe un grupo de ONG fuera de la organización

que también trabaja estos temas, un estudio hecho por la CNDDHH en 1996 indicaba que la mayoría de los habitantes de Lima y, por cierto, de algunas ciudades de provincias, sabían poco acerca de las organizaciones peruanas de derechos humanos y pensaban que había muy poco respeto por los derechos humanos en Perú (CNDDHH, 1996). Muchas de las personas entrevistadas y encuestadas para este estudio estaban preocupadas por temas como los de violencia familiar, falta de un tratamiento igualitario de parte del sistema judicial y otras autoridades del gobierno, y acerca del maltrato policial.

Para las personas de bajos recursos, estos son actualmente los temas de derechos humanos más importantes. Los miembros de la CNDDHH que he entrevistado piensan que las organizaciones de derechos humanos necesitan trabajar en estos temas, que son los más importantes para los pobres, y que hasta ahora no han encontrado la mejor manera de hacerlo —por lo menos en Lima—. Un problema importante es la actual extrema politización del sistema judicial, algo que ha sido criticado severamente por la CNDDHH (1999). En suma, mejorar el trabajo con los sectores populares en Lima es, sin duda, un desafío para la CNDDHH en el futuro.

La otra cara de la moneda es que la educación en derechos humanos ha tenido un efecto significativo durante los últimos 20 años; muchas más personas están al tanto de sus derechos. Los entrevistados, con una larga trayectoria de trabajo con sectores populares, notan una importante diferencia en esta área. Una encuesta —hecha en Lima por la empresa Apoyo en junio de 1999— mostró que frente a una lista de características de la democracia, la mayoría (60%) elige "el respeto por los derechos humanos" como la fundamental; la segunda característica seleccionada fue "la libertad de expresión" (48%). Sin embargo, a pesar de la creciente toma de conciencia sobre los derechos humanos por parte de la mayoría de los peruanos pobres, no son muy activos en demandar el respeto a sus derechos, y sienten que son más respetados los derechos de los ricos y poderosos.

La misma encuesta mostró que sólo 22% pensaba que un "Poder Judicial independiente" era una característica importante de la democracia, y sólo 11% (la mayoría de la clase media y alta) pensaba que "la separación de poderes" era fundamental. Estos resultados señalan otra debilidad del trabajo de la CNDDHH con el público en general. Desde el autogolpe de Fujimori de 1992, la institucionalidad democrática ha sido uno de los temas más importantes levantados por la CNDDHH en la prensa y en los foros internacionales; no obstante, el público no ha sido convencido. Algunos entrevistados piensan que esto representa una seria falla

por parte de la CNDDHH, y es cierto que la CNDDHH no ha desarrollado un discurso para el público sobre el tema de la democracia, ni ha encontrado una manera de tratar el tema de la institucionalidad democrática con sectores fuera de la élite peruana. Sin embargo, esta tarea no le pertenece únicamente a la CNDDHH. La actual falta de partidos políticos viables, y la falta de liderazgo de parte de la oposición política, han contribuido considerablemente a la falta de entendimiento que tiene el público sobre los beneficios de la institucionalidad democrática. Mirando el tema en términos históricos y regionales, éste es un viejo problema en toda Latinoamérica —sus muchas y diversas causas están fuera del alcance de este documento.

Cabe notar que algunos dirigentes de la CNDDHH sienten que ésta debería abordar todos los principales problemas del país (Mujica y Basombrío, 1993). Esta idea parece ser un retroceso a las décadas de 1970 y 1980, cuando los activistas salían a resolver todos los problemas de la sociedad peruana. De manera similar, se encuentra peruanos fuera de la CNDDHH que parecen pensar que las organizaciones de derechos humanos deberían resolver todos los males actuales y, *de facto*, sustituir a los partidos políticos. Esto, por supuesto, no es posible ni deseable.

Finalmente, la antigua ecuación "derechos humanos = terrorismo" todavía pende sobre el movimiento de derechos humanos, y últimamente ha sido resucitada por los representantes del gobierno debido a los litigios que el Estado peruano tiene actualmente con el sistema de derechos humanos de la OEA. Además, algunos sectores de centro, fuera del gobierno, aún piensan que el movimiento es "demasiado izquierdista" y demasiado estridente en sus declaraciones públicas y comunicados de prensa (Heinz y Pedraglio, 1997: 44). Estas ideas hablan más de la sociedad y de la política peruana que de la CNDDHH. Cualquier observador de Estados Unidos o de Europa que lea los documentos y comunicados de la CNDDHH de los últimos siete u ocho años, y escuche las declaraciones públicas de sus representantes, concluirá que, dados el tipo de violaciones de derechos humanos y los enormes problemas de institucionalidad democrática, la CNDDHH ha desarrollado un discurso muy racional y cuidadoso, y que sus representantes rara vez son estridentes en sus declaraciones.

En lo que se refiere a los medios de comunicación, la CNDDHH ha ampliado en forma significativa sus relaciones con ellos desde que acabó la violencia política. En provincias, muchas organizaciones de la CNDDHH mantienen buenas relaciones con diferentes sectores de los medios de comunicación —algunos tienen programas radiales, muchos logran publicar sus comunicados de prensa, e incluso algunos tienen acceso a las

estaciones de televisión locales—. En Lima, por mucho años, la CNDDHH sólo recibió cobertura positiva en diarios progresistas y en la revista "centrista" *Caretas*. En la segunda mitad del decenio de 1990, *El Comercio*, el principal diario nacional, comenzó a ser accesible para el movimiento de derechos humanos. De manera notable, durante la campaña de celebración del 50 Aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos, *El Comercio* dedicó una página semanal a temas de derechos humanos durante un año entero. La CNDDHH tuvo acceso a algunos noticieros televisivos hasta que la presión del gobierno llevó a una significativa autocensura de estos espacios a partir de 1998. La mejora en las relaciones con la prensa es atribuible en distintos grados a los esfuerzos hechos por la CNDDHH —la creciente respetabilidad de los derechos humanos en el periodo *posviolencia* política, la cada vez mayor preocupación de la prensa peruana por las amenazas a la libertad de prensa, y la creciente preocupación acerca del deterioro de la institucionalidad democrática— (De la Jara, 1999: 11-12). No obstante, en el momento actual, la mayoría de los miembros de la CNDDHH están de acuerdo en que el trabajo con la prensa puede ser mejorado, y en que es más fácil interesar a la prensa en unos temas que en otros.

Relaciones con el gobierno

Las vicisitudes en las relaciones de las organizaciones de la CNDDHH con varias ramas del gobierno merecen un estudio en y por sí mismas. Dicho en términos generales, estas relaciones siempre se han caracterizado tanto por la tensión como por el diálogo. Cuánto se dio de cada cual bajo cada administración dependió del momento particular y de la administración de turno. Además, los comités locales de derechos humanos tienden a tener más relaciones cotidianas con funcionarios del gobierno que las que tienen las organizaciones nacionales y la Secretaría Ejecutiva de la CNDDHH.

En el plano nacional, es probable que la mejor relación se haya dado con el Congreso. Cada Congreso, desde 1980, ha tenido una comisión de derechos humanos. En la década de 1980, estas comisiones desempeñaron un papel en la garantía de alguna legitimidad para la causa de los derechos humanos, y produjeron algunos importantes informes de investigación (algunas veces en mayoría y otras en minoría). Luego del autogolpe de 1992, estas comisiones han estado dominadas por "fujimoristas", y han hecho más por encubrir las violaciones que por investigarlas. Las relaciones entre las organizaciones de derechos humanos y los

miembros del Congreso sensibles al tema fueron fluidas y buenas durante la década de 1980, pero decayeron en la de 1990 debido a la relativa ineficacia de la oposición en el Congreso.

Las relaciones entre las organizaciones de derechos humanos y el sistema judicial y el Ministerio Público también han variado a lo largo del tiempo, pero en este caso se tiene que considerar los diferentes tipos de relaciones. Por ejemplo, los abogados de las organizaciones de derechos humanos siempre han mantenido contacto con el sistema judicial y el Ministerio Público en relación con los casos en los que se encontraban trabajando. En el periodo posterior a 1992, estas relaciones han empeorado un tanto en Lima —debido a la politización del sistema judicial—. Pero vistas en términos más generales, las relaciones con el sistema judicial y el Ministerio Público fueron cambiando de manera impresionante. En el decenio de 1980, hubo miembros del sistema judicial y del Ministerio Público que desempeñaron un activo papel en la defensa de los derechos humanos (Kooijmas, 1991; Valdez, 1991: 35). Esto ha sido cada vez menos frecuente después de 1992, debido a que el estatus "provisional" de la mayoría de los jueces y fiscales los ha vuelto más cautelosos.[9] Finalmente, en años recientes, algunas organizaciones de derechos humanos han trabajado con el sistema judicial para formar a jueces de paz en todo el país.

Aunque las relaciones con las fuerzas armadas y la policía en general fueron muy pobres durante el periodo de la violencia política, incluso entonces hubo algunos miembros de las fuerzas de seguridad con quienes las organizaciones de los derechos humanos pudieron trabajar. Algunos experimentados defensores de los derechos humanos, así como especialistas en el tema de violencia política en Perú, dicen haber sido informados extraoficialmente por algunos militares de que, de no haber sido por las denuncias de las organizaciones de derechos humanos, las violaciones de derechos humanos durante el periodo de violencia política hubiesen sido mayores. Actualmente, las relaciones entre las organizaciones de la CNDDHH y las fuerzas de seguridad han mejorado, especialmente en provincias; sin embargo, existe poco diálogo nacional. Además, con el paso del tiempo, la creciente legitimidad de los derechos humanos finalmente forzó a las fuerzas de seguridad a crear oficinas de derechos humanos en sus diferentes ramas, aunque la efectividad de su formación parece ser muy limitada.

[9] Cuando los jueces han defendido los derechos de aquellos que el gobierno estaba interesado en atacar, usualmente han sido cambiados de puesto (véase, por ejemplo, CNDDHH, 1997: 71-75).

Las relaciones entre la CNDDHH y sus organizaciones, y el Ejecutivo, han variado considerablemente. Bajo el gobierno de Belaúnde (1980-1985), antes de la fundación de la CNDDHH, el Ejecutivo atacó sistemáticamente a las organizaciones de derechos humanos. En los comienzos del gobierno de García (1985-1990), las relaciones mejoraron brevemente. El presidente García anunció en su discurso inaugural la creación de una Comisión por la Paz. Un conjunto de prominentes activistas fue convocado a esta comisión, incluyendo al director de la CAJ, un grupo de miembros del Codepp, y un obispo progresista; a la CNDDHH se le pidió participar en calidad de consejera. Luego de generar algunas recomendaciones, los miembros de la comisión pronto renunciaron debido a lo que ellos llamaron "[la] falta de compromiso" del gobierno con la tarea propuesta (Valdez, 1991:40-45; García Sayán, 1998: 167-175). Cualquier ilusión acerca de que las relaciones con el gobierno de García iban a ser mejores que las tenidas con el gobierno de Beláunde se fue por la borda cuando las fuerzas de seguridad asesinaron a 278 prisioneros acusados de terrorismo en tres cárceles de Lima, luego de un levantamiento de presos en junio de 1986. La mayoría de los presos fueron asesinados luego de que se rindieran.

En cierta forma, si se compara con las administraciones anteriores, durante el gobierno de Fujimori las relaciones entre el Ejecutivo y la CNDDHH han sido las peores; pero, paradójicamente, este también ha sido el gobierno que ha dado más pasos a favor de cierto tipo de derechos humanos, al mismo tiempo que ha destruido sistemáticamente la institucionalidad democrática y también la libertad de prensa. Más recientemente, el gobierno de Fujimori ha renunciado "parcialmente" al sistema interamericano de derechos humanos, anunciando que no aceptará las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Para entender el impacto y las relaciones de la CNDDHH con el Ejecutivo es importante comprender la evolución de su trabajo internacional. Al igual que las organizaciones de derechos humanos de otros países latinoamericanos donde existen serias violaciones de derechos humanos, las organizaciones en Perú entendieron, desde el principio, que el trabajo internacional era importante porque podía producir presión contra el gobierno peruano —de parte de organizaciones internacionales de derechos humanos, entidades de derechos humanos intergubernamentales y, en ciertos casos, de gobiernos extranjeros—. En la primera mitad de la década de 1980, las organizaciones de derechos humanos enviaron denuncias de violaciones a Amnistía Internacional, Washington Office on Latin America (WOLA) y America's Watch, entre otros. Al fundarse la CNDDHH, sus organizaciones comenzaron a realizar juntos el trabajo

internacional; sin embargo, las más grandes ONG de Lima también siguieron haciendo su propio trabajo internacional. Pronto, en lugar de sólo enviar denuncias y dejar que las organizaciones internacionales hicieran el trabajo de *lobby*, la CNDDHH comenzó a hacer el suyo propio; según los involucrados, éste fue un proceso de aprendizaje, especialmente cuando se llegó a los entes intergubernamentales (Heinz y Pedraglio, 1997: 43). El hecho de que las organizaciones de derechos humanos trabajaran juntas, compartiendo sus conocimientos y habilidades, las llevó a un rápido aprendizaje. Además de su trabajo con ONG internacionales de derechos humanos y gobiernos extranjeros, la CNDDHH ha desarrollado una labor ardua con los organismos de derechos humanos de la OEA y la ONU; se preparan sendos informes para estos organismos cada año, además de viajes a sus reuniones y constantes contactos personales. En 1998 se dio un reconocimiento a la calidad de este trabajo, cuando se le otorgó a la CNDDHH el Estatus Consultivo Especial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (CNDDHH, 1993).

Por diversas razones, el gobierno peruano es particularmente sensible a las presiones extranjeras —especialmente a las del gobierno de Estados Unidos—. La CNDDHH ha desarrollado un cuidadoso trabajo de *lobby* ante el gobierno de Estados Unidos, con la ayuda de las organizaciones de derechos humanos de ese país, especialmente WOLA y, en menor medida, con Human Rights Watch. Una vez al año —y hasta dos—, los representantes de la CNDDHH viajan a ese país para encontrarse con representantes del gobierno, ONG y organismos intergubernamentales.

Cuando Fujimori fue elegido, una de sus metas fue lograr la "reinserción" de Perú en la comunidad financiera internacional. Se planteó esta meta a consecuencia del deterioro de las relaciones con este sector bajo el gobierno de García; reparar las relaciones requería mejorar la posición de Perú en Washington. En general, la administración Bush (1989-1992) no puso énfasis en las violaciones de los derechos humanos en Perú —a pesar de que se expresaba cierta preocupación en el Congreso—. Pero luego vino el autogolpe de Fujimori de abril de 1992. Este giro irritó considerablemente a la administración Bush, sobre todo teniendo en cuenta que Estados Unidos no fue advertido y que el autogolpe se produjo cuando el subsecretario de Estado, Bernard Aronson, estaba en Perú. Poco después del autogolpe, la Fuerza Aérea de Perú le disparó a un avión de aquel país en una misión antinarcóticos. A consecuencia de estos sucesos, Estados Unidos cortó la ayuda militar a Perú, y se coordinó con la OEA, algunos países europeos y Japón para forzar a Fujimori a llevar a cabo elecciones para una Asamblea Constituyente, y para que Perú retornara a un régimen democrático. Cuando asumió el mando la

administración Clinton, en enero de 1993, se incrementó la presión sobre el tema de los derechos humanos y la institucionalidad democrática en Perú, y así continúa hasta el momento. Sin embargo, dado que Estados Unidos tiene también otros objetivos en Perú, los derechos humanos no siempre han sido su primera prioridad.

Si bien las organizaciones de derechos humanos en Perú y Estados Unidos no podían dar crédito a la reacción extremadamente fuerte del gobierno de Estados Unidos frente al autogolpe, los pasos dados por la administración Clinton indican justamente cuánto prestigio había ganado la CNDDHH en Washington. Se formó un grupo de apoyo de países donantes que condicionó 2 100 millones de dólares de ayuda a medidas relacionadas con los derechos humanos, incluyendo la apertura de un diálogo entre el Estado y la CNDDHH. Aunque se convocó la Comisión de Diálogo con ONG de Derechos Humanos, tal como estaba previsto, el régimen no entró al diálogo de buena fe. La CNDDHH se retiró de la comisión hacia fines del año, luego de que el Congreso encubriera la participación militar en la masacre de un profesor y nueve estudiantes de la Universidad de la Cantuta.

Tal vez debido a toda la crítica externa, el gobierno de Fujimori ha dado algunos pasos importantes en el área de los derechos humanos —si bien no en relación con las violaciones de derechos humanos y la institucionalidad democrática—. Dichas medidas incluyen legislación en el área de discriminación racial, derechos de las mujeres y violencia familiar (incluyendo la creación del Ministerio de la Mujer), y una ley que penaliza la tortura.

Pero, de lejos, las iniciativas más importantes fueron el establecimiento de la Defensoría del Pueblo y la Comisión *Ad Hoc* de Indultos en 1996. La creación de la Defensoría fue resultado del intenso trabajo realizado fundamentalmente por la Comisión Andina de Juristas y la CNDDHH. La Comisión *Ad Hoc* fue creada en la Defensoría porque se reconoció que las "leyes antiterroristas", promulgadas por el gobierno de Fujimori en 1992, llevaron a la detención de cientos de personas inocentes. La campaña de la CNDDHH para conseguir su liberación constituye uno de sus mayores logros, y es un ejemplo de la madurez que había alcanzado el movimiento de derechos humanos hacia mediados de la década de 1990 (De la Jara, 1994).

La Campaña en Nombre de los Inocentes comenzó en 1992 y fue cuidadosamente planificada. Entre 1992 y 1994, la CNDDHH y sus aliados demostraron la existencia de inocentes encarcelados e iniciaron un debate nacional sobre el tema. El siguiente paso fue buscar soluciones (1994-1996). La solución a la que se llegó representó un compromiso: una vez

que la inocencia de un preso era determinada por la Comisión *Ad Hoc*, ésta recomendaba el caso al presidente para el indulto. Un indulto, sin duda, no es lo mismo que declarar la inocencia de una persona; sin embargo, la CNDDHH y otras instituciones entendieron que bajo el régimen de Fujimori esto era lo más que podían lograr. Este procedimiento funcionó relativamente bien hasta principios de 1999, cuando Fujimori suspendió la aprobación de indultos. Entre 1996 y 1998 fueron liberadas 462 personas inocentes.

La CNDDHH ha tenido una muy buena relación con la Defensoría desde que ésta se creó —si bien no siempre han estado de acuerdo—. La Defensoría es considerada como la única institución del Estado bajo el régimen de Fujimori que actúa en defensa de los derechos humanos, y ha mantenido su independencia frente al Ejecutivo. Goza de un alto nivel de legitimidad entre el público peruano, y ha hecho mucho por que se respeten los derechos humanos en Perú.

Cambiando prioridades en el trabajo por los derechos humanos

El tipo de trabajo que ha realizado la CNDDHH a través de los años ha estado definido, en gran medida, por el tipo de violaciones de derechos humanos en Perú y por las demandas hechas por las víctimas; además, ha estado influido por las percepciones variables respecto de los derechos humanos y por los cambios sociales y políticos en Perú. Mientras que a fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, el trabajo en derechos humanos era visto como parte de una lucha social más amplia, actualmente se ha convertido en un fin en sí mismo.

En términos más generales, los patrones de violaciones de los derechos humanos en Perú han cambiado de detenciones arbitrarias en la década de 1970, a desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y detenciones arbitrarias durante el periodo de violencia política, y luego de 1992, a personas desplazadas, prisioneros inocentes e institucionalidad democrática. Los problemas de impunidad, tortura, reclutamiento militar forzoso y violación de los derechos económicos, sociales y culturales han existido permanentemente. El tipo de víctimas también ha variado. En la década de 1970 y principios de la de 1980, las víctimas incluían activistas sociales y políticos, además de campesinos y pobladores urbanos. Más tarde, en el periodo de violencia política, las detenciones arbitrarias de activistas sociales y políticos fueron menos frecuentes, pero los campesinos y los pobladores urbanos de bajos recursos continuaron sufriendo una per-

secución sistemática. Con la disminución de la violencia política, las víctimas han sido personas de bajos recursos, y personas de otras clases sociales en los casos de persecución política. Los acusados de crímenes comunes siempre han sido objeto de torturas y otros abusos.

Durante el periodo de la violencia política, las víctimas se acercaban a las organizaciones de la CNDDHH porque sus familiares habían sido detenidos arbitrariamente, desaparecidos o asesinados en ejecuciones extrajudiciales. No había quejas de tortura porque, desafortunadamente, la mayoría de las personas de bajos recursos pensaba que los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad eran "normales". Como resultado, si bien la CNDDHH y sus organizaciones denunciaban los casos de torturas, las organizaciones de derechos humanos no asumieron la defensa legal de los casos.[10] En este periodo, las organizaciones de derechos humanos tuvieron que concentrarse en los derechos civiles y políticos debido al elevado número de violaciones de estos derechos. El intenso debate sobre la violencia descrito antes llevó a la CNDDHH a discutir acerca de las violaciones de derechos humanos cometidas por actores no estatales durante la segunda mitad del decenio de 1980; esto trajo como resultado la aceptación de la aplicabilidad de la ley humanitaria internacional para el caso de la violencia política en Perú.

Con la disminución de la violencia política en 1995, la CNDDHH inició un debate, todavía inconcluso, sobre cómo orientar su labor. Como hemos visto, desarrolló formas creativas para participar en los DESC y en temas de discriminación. Comenzó a tratar los problemas de los desplazados, la cuestión del reclutamiento forzoso para el Ejército, y dedicó más tiempo al tema de la tortura y las condiciones carcelarias. Sin embargo, el trabajo para desarrollar una nueva agenda sobre derechos humanos ha sido constantemente interrumpido por los acontecimientos. Primero fue el problema de los inocentes encarcelados bajo la legislación antiterrorista de 1992. Luego, en 1995, el gobierno promulgó leyes que otorgaban una amnistía a aquéllos implicados en violaciones de derechos humanos entre 1980 y 1995. Finalmente, están las crecientes y serias violaciones de la institucionalidad democrática y la libertad de prensa, que continúan hasta ahora. Entre tanto, mientras que los últimos temas mencionados dominan la tarea local e internacional de la CNDDHH y las grandes ONG de Lima, el esfuerzo de los comités locales gira hacia los problemas de los residentes locales, incluyendo los temas relacionados con los DESC y la violencia familiar; estas diferencias de enfoque constituyen un reto para la CNDDHH.

[10] La ley que penaliza la tortura fue promulgada en enero de 1998.

Otra cuestión importante es cómo realiza su trabajo la CNDDHH. Mientras que cada organización de derechos humanos tiene libertad para laborar a su manera, el CDN y la secretaría ejecutiva implantan las acciones y actividades estipuladas en el plan bianual aprobado por la asamblea general. Las actividades básicas de la tarea en derechos humanos de la CNDDHH incluyen el monitoreo de las violaciones de los derechos humanos (documentación de casos, misiones de investigación, etc.), las denuncias de violaciones de derechos humanos e institucionalidad democrática (a través de diversos medios), las campañas nacionales con temas específicos de derechos humanos, el análisis de la legislación relacionada con temas de preocupación de la CNDDHH y propuestas de nueva legislación; educación en derechos humanos, apoyo humanitario y psicológico para las víctimas, y *lobby* nacional e internacional. En general, se puede decir que las estrategias empleadas por la CNDDHH han sido muy exitosas en lo internacional, han logrado influir en el gobierno en ciertos temas y cambiar el comportamiento de algunas autoridades locales. Han sido menos exitosas en temas en los que los militares tienen mucho en juego, o donde están involucrados los esfuerzos del gobierno de Fujimori por perpetuarse en el poder. Probablemente el fracaso más importante tiene que ver con el tema de la impunidad. Luego que las leyes de amnistía fueron aprobadas, la CNDDHH inició una campaña para derogarlas. Organizó la primera gran marcha en Lima luego del autogolpe, donde participaron cerca de 5 000 personas. Sin embargo, el énfasis principal estaba puesto en la recolección de firmas para realizar un referéndum para su derogación. Sólo se recogió un pequeño porcentaje de las firmas necesarias, a pesar de la desaprobación abrumadora de las leyes —es muy probable que no estuvieran dadas las condiciones políticas para que una iniciativa como ésta tuviera éxito—. En los años posteriores, la CNDDHH continuó levantando el tema de la impunidad en sus informes anuales y su trabajo de *lobby*, pero ha postergado una campaña más intensiva contra la impunidad hasta que se elija un nuevo gobierno. La razón de esta decisión se debe al débil control que ejercen los civiles sobre los militares durante la actual administración de Fujimori. Por ejemplo, cuando fueron descubiertas fosas comunes, los militares inmediatamente destruyeron toda evidencia. Sin embargo, no todos en la comunidad de derechos humanos —y fuera de ella— están de acuerdo con la postergación del trabajo sobre la impunidad por las violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado; durante el encuentro anual de 1999 las organizaciones de la CNDDHH decidieron darle una mayor prioridad al tema.

Conclusiones

La CNDDHH representa una experiencia única en el movimiento mundial de derechos humanos. Ha sido capaz de juntar una amplia variedad de organizaciones y de desarrollar un programa común para el trabajo por los derechos humanos. Asimismo, ha tenido la capacidad de revisar este programa en función de los acontecimientos políticos y las preferencias de sus miembros. Además, ha desarrollado formas innovadoras y relativamente democráticas para que las organizaciones de la CNDDHH trabajen en conjunto y ha encontrado maneras de crear alianzas con otros sectores de la sociedad civil. También, ha construido su credibilidad a lo largo de los años, y su opinión es buscada por cualquiera que esté interesado en los derechos humanos peruanos dentro y fuera del país. Ha sido "una voz para los que no tienen voz" y ha ayudado a muchísimas personas cuyos derechos humanos han sido violados. Adicionalmente, la CNDDHH y sus organizaciones han hecho mucho por elevar la conciencia de la población acerca de los derechos humanos a través de iniciativas educativas. Por último, ha sido particularmente exitosa en su trabajo internacional, y su labor en derechos humanos es reconocido en todo el mundo.

Una vez que el régimen dictatorial de Fujimori desaparezca y sea remplazado por una administración comprometida con la restauración de la institucionalidad democrática y el respeto a los derechos humanos, la CNDDHH deberá revisar su agenda y algunas de sus modalidades de trabajo con la sociedad civil y el gobierno. Desafortunadamente, es poco probable que a la CNDDHH y sus organizaciones les falten temas de trabajo en el corto plazo.

BIBLIOGRAFÍA

Alayza M., Ernesto, *Perú 78/91-Pastoral social: sistematización de una experiencia de pastoral social en los años pasados en el Perú,* inédito [1994].

Amnistía Internacional, *Mujeres en Perú: sus derechos, en peligro,* Londres, AI, 1995.

Basombrío I., Carlos, *¿...Y ahora qué? Desafíos para el trabajo por los derechos humanos en América Latina,* Lima, Diakonia Acción Ecuménica Sueca, 1996.

Bernbaum, Marcia, *Entretejiendo lazos de amistad, confianza y compromiso para construir democracia y derechos humanos en el Perú: un estudio de caso sobre el programa de capacitación para líderes sociales en derechos humanos, democracia y participación ciudadana (Ipedehp),* Lima, USAID, 1999.

Cáceres, Eduardo, "Movimientos sociales y cultura de derechos" inédito [1999].

——— y Francisco Soberón, "Perú: percepciones, desafíos y perspectivas", en Basombrío, 1996: 359-380.

CEAS, *Evangelización y pastoral social: avances y perspectivas,* Lima, CEAS, 1991.

Ciurlizza, Javier, "Derechos humanos: nuevos retos, viejos problemas", *Flecha en el Azul,* vol. 1, núm. 1, 1996, pp. 56-58.

CNDDHH, *Documento de presentación,* Lima, CNDDHH, 1996.

———, *Informe a Intermon sobre actividades del año 1993* (documento interno), Lima, 1993.

———, *Informe anual 1998,* Lima, CNDDHH, 1999.

———, *Informe sobre el diagnóstico institucional. Aplicado a 26 organismos plenos de la CNDDHH* (documento interno), Lima, 1999.

———, *Lineamientos estratégicos para la acción de la CNDDHH,* Lima, CNDDHH, 1993.

———, *Objetivos del trabajo a nivel internacional de la CNDDHH,* Lima, CNDDHH, 1993.

———, *Perfil institucional,* Lima, CNDDHH, 1998.

———, *Propuesta orgánica,* Lima, CNDDHH, 1988.

———, *Situación de los derechos humanos en el Perú en 1997,* Lima, CNDDHH, 1997.

Comisión Andina de Juristas, "Democracia, desarrollo y derechos humanos en la región Andina, y el caso del Perú", en *Derechos humanos, democracia y desarrollo en América Latina,* Bogotá, CAJ-Novib, 1993, pp. 70-107.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *La tortura en el Perú,* Lima, Conadeh, 1980.

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, *A la intemperie: percepciones sobre derechos humanos,* Lima, CNDDHH, 1996.

De la Jara, Ernesto, *Administración de justicia y terrorismo. "En Nombre de los Inocentes"; Una experiencia exitosa de derechos humanos,* ponencia presentada en la conferencia "En camino al siglo XXI, desafíos y estrategias de la comunidad latinoamericana de derechos humanos", WOLA-IDL, Lima, 23-24 de julio de 1999.

———, "Derechos humanos: ¿horrible, oye...?", *Ideele,* núm. 70, 1994, pp. 26-27.

García-Sayán, Diego, *Vidas paralelas: Región Andina: desafíos y respuestas,* Lima, CAJ, 1998.

Heinz, Wolfgang y Santiago Pedraglio, *Informe de la evaluación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH): 1992-1997,* Lima, *s. d.*, 1997.

Instituto de Defensa Legal, *Puno hoy: tierra y violencia,* Lima, IDL, 1989.

Kooijmas, P., *Cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes,* Ginebra, ONU, 1991.

Mujica, Rosa y Carlos Basombrío, "Rol e identidad de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y desarrollo", en *Derechos Humanos, democracia y desarrollo en América Latina,* Bogotá, CAJ-Novib, 1993, pp. 232-271.

Quinn, Albano, "Pastoral social y el mundo campesino", en *Evangelización y pastoral social: avances y perspectivas,* Lima, CEAS, 1991, pp. 184-196.

Soberón, Francisco, "Una distinción merecida" (entrevista), *Flecha en el Azul,* vol. 1, núm. 1, 1996, p. 60.

Valdez, Patricia, "Evaluación de las respuestas de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos a la violencia política en el Perú, durante el periodo 1980-1986. Recomendaciones para su actuación futura", inédito [1991].

Villarán, Susana, "Por diez años más" (entrevista), *Flecha en el Azul,* vol. 1, núm. 1, 1996, p. 59.

WOLA, *After the Autogolpe: Human Rights in Peru and the U. S. Response,* Washington, WOLA, 1994.

Youngers, Coletta, *Peru Under Scrutiny: Human Rights and U. S. Drug Policy,* Washington, WOLA, 1992.

NATURALEZA Y SOCIEDAD EN PERÚ: EL NIÑO DE 1997-1998

ANTONIO ZAPATA VELASCO

INTRODUCCIÓN

El último Niño es un caso único, ya que por primera vez las agencias meteorológicas internacionales anticiparon esta gran alteración de la naturaleza. Este pronóstico fue asumido de modo diverso por la sociedad y el gobierno peruanos, que tomaron distintas medidas para mitigar sus efectos. El propósito del ensayo es presentar estas respuestas a partir de su causalidad y dinámica.

Desde el 6 de junio de 1997, las instituciones oficiales emitieron pronósticos sobre el Niño. El Servicio Nacional de Metereología e Hidrología (Senamhi), así como el Instituto del Mar del Perú (Imarpe) y el Instituto Geofísico del Perú (IGP), advirtieron sobre la proximidad del acontecimiento cálido y extremadamente húmedo. Al comenzar el otoño de 1997, los meteorólogos notaron modificaciones en los indicadores climáticos habituales, percibiendo que continuaba el calor propio del verano. Paralelamente, los biólogos pertenecientes a la Red sobre Impacto Biológico de los Eventos de El Niño (Riben) percibieron cambios significativos en la población de moluscos bentónicos.[1] Igualmente, la preocupación de la sociedad civil y la prensa también fue manifiesta. Esta inquietud expresaba las lógicas preocupaciones de quienes recordaban el anterior *Meganiño* de 1983 (Revesz *et al.*, 1996; Mariátegui *et al.*, 1985). ¿Cuán fuerte sería el próximo Niño? La pregunta desató una polémica que fue seguida con interés por la opinión pública. En la costa norte temían un diluvio y en la sierra sur una sequía —expresiones del evento de 1983—. En todos los Niños anteriores, los gobiernos reaccionaron frente a la emergencia cuando la situación ya se había desbordado. En esta ocasión, por el contrario, el gobierno se anticipó; luego vino la "etapa de la emergencia" —que

[1] Sostienen que las poblaciones bentónicas perciben primero el calentamiento porque el océano se conecta más rápido por las profundidades y que sólo posteriormente se registran cambios superficiales de la temperatura del mar. Una conferencia de expertos reunidos en la Universidad de Piura confirmaría este punto de vista.

incluyó el verano de 1998, enero-marzo—; por último, se tuvo la "etapa de la reconstrucción", aún en marcha.

Los actores de esta historia han sido múltiples. Además del gobierno central, participaron los gobiernos municipales y, por último, la sociedad civil. Nos interesa presentar sus metas explícitas y reflexionar sobre sus objetivos, su forma de trabajo, así como la estructura interna del Poder Ejecutivo y su eficiencia frente a las emergencias. Nos preguntaremos por el tipo de instituciones implicadas e intentaremos observar las dinámicas de las asociaciones de productores y sus diferencias respecto de aquéllas de los colegios profesionales, universidades y organismos no gubernamentales.

Las preguntas fundamentales de este estudio son: cómo reacciona el Estado y la sociedad ante una amenaza natural, qué tipo de planes se ejecutan, quién toma las decisiones, cuáles son sus criterios, qué perspectivas de largo plazo se vislumbran. La ventaja comparativa del análisis radica en que las catástrofes naturales —como las guerras— sacan a relucir rápidamente tendencias políticas que normalmente tardarían lustros en revelarse.

La prevención

El Poder Ejecutivo

La primera característica destacable de la acción pública fue su dinamismo. Tal celeridad se debe a que la clase política aún recordaba las consecuencias de El Niño de 1983. A partir de éste, el segundo gobierno de Fernando Belaúnde quedó seriamente dañado; nunca recuperó ni su prestigio ni su legitimidad. Este recuerdo actuó como acicate para que el presidente mostrase la eficiencia y autoridad de su estilo gubernamental. Fujimori es un personaje principal de esta historia porque decidió conducir directamente la nave del Estado.[2] Pero éstos son sólo factores coyunturales.

Hay otros elementos de orden estructural que guardan relación con las funciones esenciales de todo Estado. En efecto, uno de sus papeles es brindar seguridad a los ciudadanos. Si bien en un inicio se tuvo una noción exclusivamente militar de la seguridad, desde la década de 1930 existe en el país el concepto de la "defensa civil", el cual, entre avances

[2] Aprovechó para publicitar su imagen para un tercer mandato. Apareció en todas las dimensiones imaginables: chofer de maquinaria, portavoz gubernamental, estratega y administrador de recursos, etc. Sus partidarios han visto su actuación como magistral; sus críticos han denunciado sus intenciones políticas y el uso indebido de los fondos.

y retrocesos, se ha abierto paso en el panorama institucional del Estado. Así, en 1972 se promulgó el decreto ley que creó el sistema de defensa civil —modificado en las décadas de 1980 y 1990—, y que es todavía la base de la política del Estado ante los desastres (Franco y Zilbart, 1996). Su misión define sus virtudes y sus límites, porque no opta por la prevención sino por el socorro. Si la palabra "prevención" se integra a su concepción, lo hace en tanto "logística", como parte de las funciones de almacenamiento y bodega. Según esta idea, la educación del pueblo para reducir los riesgos es función del Ministerio de Educación. Así concebido, el Sistema Nacional de Defensa Civil ha tenido un papel poco prominente en el seno del Ejecutivo.

Las transformaciones emprendidas por el Estado durante la década de 1990 no han cambiado sustantivamente ni la función ni la posición del Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), organismo encargado de conducir el sistema integral de defensa civil, y cuyos jefes siempre han sido oficiales del Ejército peruano.[3] En provincias se halla una estructura semejante dependiente del respectivo Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR), que ejerce el mando del Poder Ejecutivo en los departamentos de Perú.

Esta estructura central dependiente de las diversas CTAR no es la única que prevé la ley de defensa civil para las provincias. Un reglamento de la ley (1988) ordena que los gobiernos locales constituyan oficinas de defensa civil para sus respectivas jurisdicciones. Aquí se halla una de las mayores incongruencias del sistema: por un lado encontramos a la burocracia central integrada por jefes militares —en las provincias depende de las CTAR—; por el otro, tenemos oficinas dependientes de alcaldes electos democráticamente. Los primeros son los representantes por excelencia del Ejecutivo, mientras que los segundos generalmente expresan a los poderes locales. La coordinación entre ambos componentes es escasa; por ende, un sistema basado en una colaboración pasiva y subordinada —de los alcaldes respecto de los militares— no puede funcionar con fluidez, de ahí que su ineficiencia operativa sea elevada y que, en vísperas de El Niño, menos de 50% de sus oficinas estuvieran formalmente instaladas.

Por otro lado, el ejército no cuenta con una especialidad en defensa civil: los oficiales que llegan al Indeci carecen de una preparación específica para sus nuevas tareas, son cambiados cada dos años, y la escasa experiencia en la materia de parte de sus jefes genera una gran inestabilidad institucional, constituyendo una característica estructural del Indeci;

[3] Pertenece al pliego de la Presidencia del Consejo de Ministros. Una pequeña burocracia civil permanente tiene su sede en Lima, donde un grupo de coroneles tiene la responsabilidad de conducir la institución.

así, ésta es una institución poco visible en el fluido panorama institucional del Estado peruano.

El régimen de Fujimori ha producido modificaciones sustantivas del Estado durante el decenio de 1990. En primer lugar, sus recursos se han multiplicado.[4] Así, el Estado continúa siendo un gran agente económico; ha dejado de funcionar a través de empresas públicas, retornando a la condición de gran contratista, cuyas demandas dinamizan a un buen grupo de empresas y sectores líderes de la actividad económica nacional.

Igualmente, el Ejecutivo ha sido objeto de un proceso de restructuración interna. Se han conformado nuevos organismos que controlan la mayor parte de los recursos de inversión. Varias de estas nuevas instituciones se agrupan en el Ministerio de la Presidencia (Mipre), que aparece como un "superministerio": en el ejercicio de 1999 controló un tercio del presupuesto público.[5] Por ello, el Mipre interviene en todas las funciones del Estado y sus labores cruzan las áreas especializadas de los otros ministerios —p. e., paga las planillas de los empleados públicos en provincias, ejerciendo un control centralizado sobre las dependencias del Ejecutivo a través de las CTAR.

A inicios de septiembre de 1997, el entonces ministro de la Presidencia, Daniel Hokama, informó al Congreso sobre las medidas de previsión adoptadas por el Ejecutivo desde junio de ese año. Sostuvo que el gobierno se había preparado para el peor escenario posible, descartando visiones optimistas que sustentaban que el Niño sería leve o moderado. El gobierno asumió que sería idéntico al evento de 1983, y ese simplismo tuvo consecuencias desastrosas para ciertas provincias peruanas que apenas se vieron afectadas por el anterior Niño, y sí fueron fuertemente golpeadas durante el último.

La meta del plan gubernamental era facilitar el drenaje protegiendo a las ciudades para evitar su inundación. La lógica era sencilla: si se espera una crecida extraordinaria de los ríos, debía facilitarse su evacuación hacia el mar. Esta meta simple y efectiva le dio coherencia y dirección al plan gubernamental. En este esquema, una primera prioridad estaba constituida por la limpieza y descolmatación del sistema de riego y drenaje, que durante años había sido descuidado y presentaba grandes acumulaciones de troncos y lodo. Asimismo, se emprendió la construcción de defensas ribereñas para evitar la inundación de las ciudades. Finalmente,

[4] El presupuesto de 1992 fue de 5 000 millones de soles, y el de 1999 superó los 32 000 millones. En términos constantes, el Estado triplicó sus ingresos durante la década de 1990, algo que la mayoría de ciudadanos no pudo hacer.

[5] Por ejemplo, las carteras de Industria y Pesquería manejaron 0.2 y 0.4% del presupuesto de 1998, respectivamente.

el gobierno compró cámaras de bombeo para evacuar las aguas que inevitablemente se iban a acumular en las partes bajas de las ciudades.

Sin embargo, el plan gubernamental registraba una lamentable ausencia. El gobierno asumió su responsabilidad realizando una gran obra de ingeniería civil para proteger a la población, pero no se preocupó por las condiciones económicas de la gente. Todo apoyo directo a los productores le pareció sinónimo de "populismo", con lo que se perdieron oportunidades económicas. En general, el gobierno fue muy renuente a manejar los impuestos y los créditos para favorecer a los productores de las áreas afectadas.[6] La prioridad gubernamental no estuvo en la producción, sino en la "ingeniería civil". Si bien las obras eran necesarias, el apoyo a la producción era indispensable para evitar una recesión económica y la generalización de la pobreza.[7]

La ejecución de las obras civiles padeció de un conjunto de deficiencias que fueron motivo de grandes tensiones. Muchas empezaron tarde, y ese retraso fue responsable de su ineficiencia práctica. El presidente actuó muy rápido, pero incluso a él le costó poner en marcha los engranajes del Ejecutivo. Por ejemplo, en Piura, las obras para los nuevos drenes no empezaron sino el 9 de agosto. Habían pasado ya siete semanas desde el inicio de la emergencia, y aún no se habían emprendido las obras prioritarias en el departamento que se sabía era el foco del Niño. Otras obras concebidas como parte del sistema de drenaje no fueron terminadas hasta que comenzaron las lluvias y, por ende, se transformaron en diques que represaron el agua provocando grandes desembalses.

El proceso político abierto por El Niño revelaba un elevado nivel de centralismo. Todos los presupuestos, transferencias y decisiones económicas importantes se adoptaron en Lima, y la autonomía operativa de las mismas CTAR fue muy escasa —el dinero que manejan es fundamentalmente para gasto corriente—. El dinero para inversiones se halla, como vimos, concentrado en las nuevas agencias centralizadas en Lima; por ello, los presidentes de las CTAR tenían que viajar a la capital a negociar las transferencias para cumplir con el plan de obras de prevención.

Las tensiones políticas locales fueron canalizadas hacia una dificultosa conciliación durante esta etapa. El aparato del gobierno central, las ins-

[6] Por ejemplo, en la pesca se sabía que la anchoveta desaparecería y que sería remplazada por otras especies de aguas más calientes, cuya extracción requería de nuevos equipos. Para ello, los pescadores necesitaban créditos especiales: sólo se destinaron 30 000 dólares.

[7] En Estados Unidos todo desastre natural es afrontado con paquetes de ayuda económica a los ciudadanos. Las diferencias de política no obedecen al contraste entre las capacidades económicas de un país rico y uno pobre; se trata de un problema de concepción. El objetivo gubernamental durante las emergencias es que la maquinaria económica no se detenga (Franco [1999]).

tituciones sociales y los municipios concertaron algunos acuerdos durante 1997. Por ejemplo, en Piura se constituyó un Comité de Fiscalización para atender las quejas contra las obras ejecutadas por el gobierno. Tal comité permitió que existiesen puentes entre el poder central y la sociedad regional;[8] lo propio se dio en Chiclayo. Sin llegar a la total armonía, la concertación entre el Estado y la sociedad atravesó su mejor momento durante la etapa de prevención (Rocca, 1999: 23).

El Indeci realizó un simulacro de El Niño entre el 10 y el 16 de agosto. Los resultados fueron pobres: 80% de la población no sabía cómo afrontar el riesgo; así, la tarea de difusión cobró gran importancia para una serie de actores locales. En algunos departamentos no se avanzó coordinadamente —La Libertad y Lambayeque—, pero en Piura los Ministerios de Educación y Salud lograron conformar una comisión integrada por ONG, como ITDG (Intermediate Technology Development Group) y CARE, la Universidad Nacional de Piura (UP), Sencico (Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción) y Defensa Civil. Esta comisión trabajó en forma concertada, y abarcó todo el departamento en jornadas de capacitación dirigidas a líderes sociales y en coordinación con los municipios locales.

Por otro lado, al observar con atención el panorama institucional del Ejecutivo, encontramos un elevado grado de dispersión de responsabilidades. En efecto, las áreas de intervención no están bien delimitadas ni asignadas a instituciones permanentes y estables. Por el contrario, se registra una gran superposición de responsabilidades y mucha movilidad institucional. Sucede que las instituciones públicas no se cancelan cuando se crean otras nuevas, sino que permanecen medio dormidas esperando mejores momentos. La maquinaria estatal es centralizada, pero también desordenada y dispersa en su interior (Zapata y Sueiro, 1999). La tradición política en Perú conduce al intercambio de obras por lealtades y, así, el principio que guía a la autoridad parece ser el deseo de reelección.

Los municipios

Como señalan diversos autores, los municipios son parte del aparato estatal, constituyen su "último peldaño" y, por tanto, están situados al alcance de las instituciones sociales de la población. Sin embargo, en Perú

[8] El comité fue presidido por Óscar Cantuarias, arzobispo de Piura, e integrado, entre otros, por el rector de la Universidad de Piura, Antonio Mabres. El arzobispo fue un importante factor de estabilización; declaró que las obras se realizaban mejor que en 1983, y reclamó la confianza de la población en sus autoridades (*El Tiempo*, 4 de octubre de 1997).

durante muchas décadas carecieron de autonomía y sus autoridades eran nombradas por el Ejecutivo. Después de 1980 han recuperado un origen democrático y han evolucionado desde una preocupación exclusiva por los servicios públicos hacia un mayor interés por los temas del desarrollo local.[9]

La mayoría de los municipios enfrenta realidades poblacionales agrarias y rurales. Así, de los 1 800 municipios distritales peruanos, menos de 400 registran poblaciones dedicadas mayoritariamente a actividades manufactureras, o de comercialización y servicios. En otras palabras, en 1 400 municipios distritales, más de la mitad de la población se dedica a actividades agropecuarias. Esta realidad se traduce en un sistema municipal que sigue muy escasamente la distribución efectiva de la población. Esta falta de sincronía entre el panorama institucional y la distribución de la población afecta también la operatividad y solidez de la institución edilicia en el país.

Al estudiarse los municipios peruanos debe destacarse un proceso político bastante complejo: hay muchos municipios por habitante. Entre nuestros vecinos, el municipio equivale a lo que los peruanos denominamos municipio provincial. En Perú tenemos 200 municipios provinciales y, además, 1 800 distritales, con el consiguiente enorme universo de autoridades locales electas —entre regidores y alcaldes se llega a 20 000 autoridades—. Ésta es una de las numerosas paradojas de Perú: tenemos muchos municipios y pocos recursos para su funcionamiento (Revesz, 1998); esto tiene consecuencias positivas y negativas para el proceso democrático. Por un lado, el mayor número de autoridades conduce a una mayor cercanía con la población; por otro, es también indicador de una gran fragmentación —la cual le sirve al Ejecutivo para someter a los municipios.

Los recursos municipales son escasos y su poder de realización económica es limitado. Asimismo, debemos considerar su gran dependencia de las transferencias económicas provenientes del poder central. Las finanzas municipales peruanas se caracterizan por la reducida capacidad para generar rentas propias —concentrada en las ciudades—. Adicionalmente, se encuentra una muy limitada autonomía municipal para administrar los fondos provenientes de las transferencias, falta capacidad legal para fijar el monto de sus tributos. Estas transferencias se canalizan a través del denominado Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), que establece que 80% de los fondos obtenidos por este concepto

[9] La falta de continuidad democrática es uno de los factores más poderosos para explicar la escasa tradición y la debilidad de las estructuras municipales en Perú.

deben utilizarse en gastos de capital y sólo 20% en gastos corrientes. Esta estructura es considerada excesiva por la mayor parte de los alcaldes distritales, sobre todo por los rurales. Ellos saben que sus municipios prácticamente viven del Foncomun, y que es imposible solventar un gasto tan elevado en bienes de capital contando con montos tan exiguos para los gastos corrientes.

Esta norma de distribución es un ejemplo de las leyes nacionales pensadas exclusivamente desde la realidad de los municipios urbanos, donde el criterio tiene más lógica porque existen recursos propios. En el caso de las ciudades, la ley quiere obligar a los municipios a aportar mano de obra pagada con recursos propios, para complementar obras que deben ser realizadas con las transferencias. Pero la mayoría de los municipios distritales rurales no puede respetar esta norma y, en consecuencia, muchos incurren en malversación de fondos, lo cual los coloca en la ilegalidad. En un contexto de Poder Judicial poco independiente, esta irregularidad es una poderosa arma política en manos del Ejecutivo.

Durante toda la coyuntura de El Niño, los municipios lucharon porque se les permitiera usar los recursos del Foncomun para gastos de emergencia —y no sólo para gastos de capital—. Se les autorizó el cambio de partidas en marzo de 1998, cuando ya la prevención había terminado e incluso la emergencia estaba por concluir. Por ejemplo, al comenzar la etapa de prevención, el alcalde de Piura declaró que ni siquiera estaba autorizado para modificar su presupuesto de 1997, adecuándolo a la nueva situación de El Niño, porque carecía de base legal. No obstante, para aquel entonces Fujimori, había ordenado a todas las dependencias del Ejecutivo que procedieran a realizar dicho reajuste.[10] Sometidos a tantas restricciones, los municipios no pudieron realizar grandes obras y dejaron esa responsabilidad al gobierno central, limitándose a ejecutar obras puntuales. Así, los municipios se han especializado en ser "tramitadores" de proyectos y obras para sus localidades.

Por tanto, la primera responsabilidad de los municipios durante El Niño ha sido la elaboración de planes de protección para someterlos a las CTAR, planes que frecuentemente fueron trabajados en foros y seminarios con participación de profesionales provenientes de ONG y universidades. En estos foros, muchos técnicos de las oficinas regionales del Ejecutivo se presentaron como ponentes. Estuvieron en contacto con pobladores organizados y, en este intercambio, elaboraron planes concertados que sustentaban la ampliación de espacios para la participación so-

[10] Página web del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca), 28 de agosto de 1997.

cial. La fase de planificación siempre parece más adecuada para estimular la participación que la fase de gestión, en la que se han detenido numerosas buenas intenciones de abrir el gobierno local a la población.[11]

Como señalamos, los municipios tienen una responsabilidad específica en la organización de la base del Sistema Nacional de Defensa Civil, la cual los llevó a numerosas actividades en la fase previa a El Niño. Por un lado, se formaron brigadas locales, integradas las más de las veces por jóvenes que recibieron preparación en cursos organizados conjuntamente por Defensa Civil y las municipalidades. Pero las tensiones entre ambos fueron bastante fuertes; incluso en esta primera fase, que fue la más fácil para el entendimiento, las resistencias dieron origen a conflictos públicos. Por ejemplo, el general Homero Nureña, entonces presidente del Indeci, declaró que sus conflictos y descoordinaciones con los alcaldes obedecían a "problemas económicos con algunas implicancias políticas". Es decir, el Ejecutivo, en este caso representado por el Indeci, controlaba el dinero y tenía problemas de distribución cuyos fundamentos e implicancias eran políticos.

Si los municipios son parte del Estado tomado como conjunto, su posición es el "último escalón", detrás de los otros niveles que integran la maquinaria estatal. Este papel los coloca muy cerca del siguiente escalón: las instituciones de la sociedad civil. Este puesto de los municipios dentro del ordenamiento sociopolítico moderno ha favorecido su actuación durante la década de 1990, porque les ha tocado actuar en un momento crucial, cuando el Estado central reforzó su poder notablemente debido a sus éxitos en la lucha contra la inflación y contra Sendero Luminoso. En ese momento, la sociedad civil pareció puesta de lado, casi desintegrada por la gran crisis económica y el ciclo de violencia política. En esas circunstancias, los municipios fueron puentes que permitieron la inicial recuperación de las instituciones civiles.

La sociedad civil

Las instituciones de la sociedad civil han perdido fuerza durante el proceso político peruano de las dos últimas décadas. La crisis económica de la deuda externa, desatada al comenzar la década de 1980, primero las es-

[11] Como la reunión de los alcaldes norteños realizada en Piura, que fue bastante temprana y se organizó por iniciativa de la Asociación Nacional de Municipalidades del Perú (Ampe). En ella, los alcaldes escucharon la opinión técnica del Indeci antes de aprobar un plan que, posteriormente, fue presentado al gobierno central (página web de Cipca, 4 de julio de 1997).

timuló —aumentando el número de organizaciones populares, sus niveles organizativos y dinamizando sus actividades—, pero en un segundo momento las instituciones populares se desmoralizaron al percibir que su actividad llegaba a un atolladero y que no solucionaban los problemas por los que se habían organizado; al contrario, se profundizaban. La espiral hiperinflacionaria terminó de estremecer las estructuras de las organizaciones populares: sus fundamentos no tenían antigüedad ni solidez. Los sindicatos eran más antiguos que las organizaciones barriales, pero no prestaban servicios más allá del pliego de reclamos. Por el lado de las organizaciones barriales, la creatividad y novedad institucional estaba acompañada por la improvisación. Asimismo, en los barrios populares el tejido organizativo era extenso en las bases, pero tenía grandes dificultades de centralización y representación colectiva.

Hacia fines del decenio de 1980, el avance de Sendero Luminoso planteó dificultades adicionales que no pudieron soportar las instituciones populares. La estrategia del grupo armado de llevar la guerra civil a las organizaciones de base las trastornó. Cuando la penetración senderista se tradujo en asesinatos selectivos, los cuadros medios se dispersaron produciendo la mayor diáspora organizativa de la historia del tejido social peruano, que había comenzado en el campo andino afectado por la violencia durante la década de 1980. Al final de esa década, y durante los primeros años del decenio de 1990, ese retroceso organizativo se presentó también en las ciudades, especialmente en Lima.

Además, es necesario tomar en cuenta la reorganización neoliberal de la sociedad peruana de la década de 1990. Esa nueva opción ha liderado ideológica y políticamente a la sociedad imponiendo un nuevo sistema de valores, donde es muy escaso el peso de la solidaridad y la ayuda mutua —valores que constituyen el fundamento moral de la institucionalidad social y son cruciales para su desarrollo—. La crisis económica, sumada a la guerra civil, desembocó en la reforma neoliberal que no sólo rebajó la importancia funcional de la sociedad civil, sino que terminó con sus fundamentos ideológicos, con su propuesta ética. Ese mundo que desaparecía en Perú nunca había sido muy sólido, como lo demuestra su caída sin gran resistencia. Pero era un tejido social que avanzaba sostenidamente desde por lo menos la década de 1950.

Después del colapso de las organizaciones sociales, reaparecieron instituciones puntuales y específicas que trababan relaciones con agentes políticos externos para la realización de pequeñas obras de impacto local. La política del Estado fue fundamental para producir ese efecto. Las nuevas agencias públicas encargadas de la política social del régimen, como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes),

priorizaron el trabajo con instituciones populares ejecutoras de pequeñas obras civiles de apoyo social que han sido amigas del régimen en lo político y puntuales en lo organizativo. El caso es que reaparecieron las instituciones sociales, algunas veces trabajando con los programas gubernamentales de asistencia social, otras veces coordinando con los municipios, dando así sus primeros y vacilantes pasos hacia una reubicación en el escenario político nacional.

El neoliberalismo también provocó un realineamiento interno del mapa institucional del tejido social. Cierto tipo de instituciones perdió importancia mientras que otro desempeña funciones más preeminentes que en décadas anteriores. Entre éstas se hallan las organizaciones de pequeños productores que remplazaron a las organizaciones reivindicativas, como los gremios. Durante la década de 1990, en el campo costeño cobraron importancia las Juntas de Usuarios de Aguas de Riego (entrevista a Teresa Oré), que tuvieron un papel prominente durante El Niño en las provincias.

Tales juntas existen desde hace mucho y solía considerárselas una herencia de la reforma agraria, pero Teresa Oré, estudiosa de estas organizaciones, las vincula con instituciones semejantes de la época de los hacendados. Ellas administran el agua de riego, y como en la costa proviene de fuentes controladas por represas y sistemas integrados, el sistema organizativo de las juntas sigue la lógica de las cuencas hidrográficas. Estas juntas tienen dos niveles organizativos: la junta misma que administra la cuenca, y sus bases —conocidas como Comisiones de Regantes, que constituyen la organización de los llamados distritos de riego—. Un tercer nivel está dado por una integración al Estado a través de el Instituto Nacional de Desarrollo (Inade), organismo del Ejecutivo que administra las represas y el sistema mayor de distribución del agua en cada una de las cuencas costeñas. Así, los canales y drenes de segunda y tercera categoría se hallan a cargo de las juntas, y llegan finalmente a los agricultores y les proveen del agua de riego. Las juntas cobran por ello, y aunque es desigual su capacidad de cobro y de mantenimiento de padrones de afiliados, las juntas institucionalmente más desarrolladas funcionan como empresas de servicios para sus miembros (entrevista a Carlos Monge).

Las juntas poseen maquinaria pesada que, junto con la estatal, estuvo trabajando intensamente en la obra física de la prevención. La junta más destacada por los expertos es la del valle Chancay-Lambayeque, donde se halla la ciudad de Chiclayo. Ésta incluso administra la represa de Tinajones en convenio con el Inade, mientras que en los otros casos el Inade conserva el control de la fuente del sistema de regadío. Los integrantes de las juntas son mayoritariamente pequeños propietarios

herederos de la reforma agraria. Por ejemplo, en los valles del Medio y Bajo Piura es muy evidente el predominio de la pequeña propiedad.[12] Sus dirigentes muchas veces son sus representantes directos, pero se encuentra líderes provenientes del estrato de agricultores medianos. Hoy en día, las juntas no son organizaciones empresariales del tipo de las sociedades nacionales y cámaras de comercio, sino de tipo intermedio, a medio camino entre una empresa típica y una asociación social de base.

Por su parte, las asociaciones de propietarios en provincias apenas figuraron durante El Niño.[13] Así, las cámaras de comercio se han limitado a integrarse como parte de la dinámica de promover foros, congresos y seminarios sobre El Niño, y no han tenido mayor capacidad de inversión propia. Algunas élites económicas se hallan muy debilitadas, como la piurana, que ni siquiera ha participado exitosamente de la reprivatización de algunas empresas públicas regionales (entrevista a E. Cruzado).

Como señalamos, la organización de seminarios y foros ha sido muy intensa durante El Niño; en efecto, fue un mecanismo generador de planes consensuales. Muchas veces los municipios tuvieron la capacidad suficiente de convocatoria para reunir universidades, ONG, colegios profesionales y también asociaciones de propietarios.[14] Estos seminarios y congresos interinstitucionales dieron origen a frentes de ancha base social en favor de una reconstrucción concertada.[15] Estos foros han sido de calidad muy desigual. Entre los más significativos se encuentra el seminario organizado en Cusco por la ONG Arariwa en junio de 1997, con el fin de reflexionar sobre la prevención en la sierra sur, que en el territorio peruano constituye el escenario principal de las teleconexiones de El Niño.[16] Debido a este proceso se asumía que la sierra sur sufriría

[12] Entre campesinos minifundistas y pequeños propietarios de superficies menores a las ocho hectáreas se halla 95% de los integrantes de la junta respectiva (entrevista a Edgardo Cruzado).

[13] Sobre estas instituciones se halla el sugestivo trabajo de Rocca (1999) acerca de los efectos de El Niño en Lambayeque durante los tres megaeventos del siglo XX (1925, 1983, 1998). Cuenta que en 1925 las obras civiles ejecutadas fueron conducidas por ingenieros que trabajaban para los grandes hacendados, quienes aportaron el dinero en cantidades superiores a las invertidas por el gobierno. Por ejemplo, en 1925, Tumán, célebre hacienda azucarera propiedad de la familia Larco, invirtió en la protección y defensa de su sistema de riego una suma superior a la empleada por el gobierno de Leguía para la protección de la ciudad de Lambayeque.

[14] Uno de los primeros seminarios fue convocado por la Asociación de Productores y Exportadores de Aceituna Peruana (APEAP), reflejando los problemas de un sector de agricultores cuyos productos se malogran a causa del inusual calor del invierno de 1997 (página web del Centro Peruano de Estudios Sociales, Cepes).

[15] Sobre el papel de las ONG durante El Niño, véase Ferradas (1999).

[16] El Niño, además de sus efectos directos sobre la costa norte por el calentamiento del mar adyacente, provoca efectos indirectos a través de modificaciones en la atmósfera que afectan a regiones serranas alejadas del mar.

de sequías —igual que en 1983—, pero en 1998 el régimen de lluvias fue cerca al habitual y no se registró una gran sequía. En este seminario se diseñó una estrategia que consistía en la construcción de reservorios de agua, canales de derivación y siembra de forrajes. La idea era que los pastos naturales iban a estar secos y el ganado moriría de hambre o sería sacrificado por los campesinos. Esa dinámica fue seguida en toda la sierra sur.

Estos programas fueron también asumidos por el gobierno central, que por su cuenta desarrolló un programa de pastos en el departamento de Puno. Este programa incluía la construcción de una represa en la localidad de Inquilla y un avanzado sistema de canales y reservorios. La meta del plan gubernamental era sembrar en Puno 15 000 hectáreas de forrajes antes de enero de 1998. Dado que la sequía no se produjo, parecería lógico pensar que fracasaron; pero, por el contrario, en general han sido bastante exitosos. Fueron programas suficientemente flexibles como para ser útiles en diferentes circunstancias. La gran dependencia de pastos naturales constituye uno de los problemas clásicos de la ganadería serrana. Por lo tanto, cualquier intento para disminuir esa dependencia tiene efectos positivos en el corto y el largo plazos.[17]

En el caso de la costa norte hubo un interesante trabajo de sensibilización de la élite empresarial local organizado por el Instituto Geofísico del Perú, junto con la Universidad de Piura (UP), que realizaron un seminario para discutir las nuevas oportunidades abiertas por El Niño. El estudio presentado en este foro lo financió Norbank, un banco regional, y lamentablemente se basaba en un pronóstico muy optimista que establecía unas lluvias moderadas, benéficas para la agricultura regional. Pero más allá del error de anticipación, la apertura de estos científicos fue notable. Tendieron puentes y se expresaron en un lenguaje que respondía a las preocupaciones de diversos segmentos de la sociedad regional.

Al evaluar los pronósticos de los científicos debe resaltarse la presencia de un grupo de expertos locales que en general estuvieron más acertados que los de Lima. Es el caso de los meteorólogos de Senamhi en Huancayo y Puno, quienes vieron con claridad que las lluvias serían normales en la sierra, mientras los modelos matemáticos de los institutos de Lima habían correlacionado al 100% la presencia de diluvios en la costa norte con sequía en la sierra sur.[18]

[17] Página web de Arariwa.

[18] Asimismo, se halla el caso de Norma Ordinola de la UP y de los biólogos del RIBEN, quienes predijeron un Niño fuerte. Todos estos científicos se encuentran más cerca de los indicadores naturales que los científicos de Lima, quienes tienen pocas ocasiones para

En el caso de Piura debe resaltarse también el esfuerzo excepcional por concertar una política de comunicaciones adecuada. Promovidas por el diario *El Tiempo* y por la Facultad de Comunicaciones de la UP, se realizaron diversas reuniones para concertar una línea informativa común que evitase el sensacionalismo y, más bien, pusiese el acento en la prevención. Por su lado, los medios de prensa limeños contribuyeron a formar la opinión pública sobre el evento natural. Entre ellos no hubo concertación de políticas y se presentaron enfoques distintos. Por un lado, se encuentran medios que tradicionalmente han divulgado información científica seria, como *El Comercio*, que realizó una campaña de buen nivel de presentación del tema. Por otro, se hallan diarios más *partisanos*, que enfocaron el tema de acuerdo con sus opciones políticas, como *La República* y *Expreso*.

En la televisión la innovación más significativa estuvo dada por América Satel, que produjo un noticiero meteorológico dotado de imágenes vía satélite. Igualmente, la radio multiplicó programas de encuentro entre especialistas y público, creando una secuencia informativa que fue fundamental durante la prevención. El problema de los medios es que en ellos predomina la falta de cultura climatológica que impera en Lima, donde el clima es demasiado estable y no motiva grandes reportajes. Debido a esta actitud, El Niño no ha dejado frutos persistentes en la prensa peruana.

Si los científicos no se pusieron de acuerdo, y la prensa no produjo innovaciones sustantivas, la gente común vivió la prevención como un tiempo de angustia. La canalización de estos sentimientos fue variada, y un porcentaje no desdeñable de personas fueron movilizadas por el fatalismo. Una encuesta realizada en medios rurales del departamento de Lambayeque muestra que 87% de la población rural pensaba que la primera prioridad para protegerse de El Niño era rezar. Esa fe en los poderes de la religión se complementaba con una incredulidad sobre la proximidad de El Niño. El 59% de los campesinos lambayecanos no creían que se presentaría el evento. No obstante, al hacerse la encuesta, las obras de prevención estaban en curso y a la vista (septiembre de 1997).

Los meses anteriores a El Niño fueron de una pobreza bastante extensa entre los campesinos de la costa norte. No hubo un mínimo periodo de acumulación que permitiera el ahorro para enfrentar la emergencia. La temporada 1996-1997 fue bastante seca y las lluvias no reaparecie-

observar el cielo. Además, los profesionales de provincias han añadido una amplia conexión vía Internet con los grandes centros de investigación internacionales (entrevista a Norma Ordinola).

ron hasta fines de la primavera de 1997. En Chiclayo continúo la sequía hasta que se precipitó el diluvio. Durante esta temporada seca, previa al impacto de El Niño, los pequeños ganaderos costeños tuvieron que sacrificar buena parte de sus hatos ante la falta de pastos. Lo mismo ocurrió en la sierra sur, donde el gobierno tuvo que hacer grandes compras de carne de alpaca para los almacenes del Programa Nacional de de Apoyo Alimentario (Pronaa). La pobreza campesina no era el mejor estímulo para preparar la vivienda rural ante las grandes lluvias (Kraft, 1998).

En las ciudades era muy visible la tradicional indisciplina peruana que provocaba que las autoridades tuvieran que reiterar las medidas colectivas de prevención, pues la población las ignoraba en forma sistemática. Por ejemplo, en Piura encontramos la incesante reiteración de la prohibición para evacuar las aguas de lluvia por los buzones de desagüe, puesto que el agua de lluvia arrastraba troncos y basura que podían hacer colapsar el alcantarillado. Lo cierto es que la disciplina colectiva no fue una virtud que haya brillado en el Perú de 1997-1998. Esta indisciplina iba de la mano con un nivel significativo de pasividad. La sociedad civil regional norteña no registró en este último evento el mismo nivel de actividad de 1983. Era imposible que así fuera. Las transformaciones de la década de 1990 que hemos revisado no lo permitían. Asimismo, había aumentado significativamente el asistencialismo del poder central. La ingeniería civil de grandes obras y el reparto de alimentos conformaban un programa que no estimulaba la ayuda mutua.

Emergencia y reconstrucción

Al finalizar el año 1997, las lluvias se precipitaron sobre la costa norte. En el mes de diciembre, llovió torrencialmente en Tumbes, alcanzando los 300 mm —dos veces lo habitual para todo el año—. En el anterior Meganiño de 1983, el régimen de lluvias había sido muy distinto. En esa ocasión, las lluvias empezaron poco a poco y se prolongaron durante siete meses. En cambio, en el último Niño las lluvias empezaron algo más temprano y terminaron pronto. Por ejemplo, en Tumbes, en mayo de 1998 ya casi habían terminado las lluvias, alcanzando solamente 70 mm; mientras que en 1983, mayo fue el mes más lluvioso (1 250 mm). La vez anterior, la característica principal de las lluvias fue lo anormalmente prolongado del periodo húmedo y la concentración de las grandes lluvias al final del ciclo. En esta oportunidad, la característica más sobresaliente fue la gran magnitud de las lluvias en un ciclo más corto. A casi

idénticas intensidades, el tiempo ha sido clave; esta vez el efecto ha sido mayor, redoblándose su capacidad destructiva (CTAR-Piura, 1998).

Mientras las lluvias se hacían intensas y la población sufría sus iniciales consecuencias, muchos científicos pasaban apuros. En efecto, la mayoría de las instituciones científicas del Estado habían pronosticado un Niño de intensidad moderada; progresivamente se fueron dando cuenta de su error y comenzaron a interpretarlo.[19] El más franco fue Ronald Woodman, quien sustentó en un congreso académico las falencias de su modelo matemático y la ausencia de datos certeros sobre el mar peruano. Esta visión optimista era compartida por Marco Espino, director de investigaciones científicas del Imarpe, y un reconocido biólogo que tiene como una de sus habilidades el análisis de las fotografías provenientes del satélite del Océano Pacífico, principal innovación visual producida en ocasión del último Niño. Sus análisis y las fotos fueron publicadas por *El Comercio*. Él encontró, a fines de enero de 1998, una modificación sustantiva en las fotografías, que interpretó como el inicio del proceso terminal del evento caliente. Los periódicos externaron su opinión en grandes titulares: "Imarpe anuncia el fin de El Niño". Sin embargo, en ese mismo momento se vivía el periodo de mayor intensidad.

¿Qué estaba ocurriendo? En sentido estricto, en el momento de mayor intensidad se percibe un primer signo de declive, que da paso a la fase fría denominada "La Niña" —parte del mecanismo con el cual la naturaleza recupera su normalidad—. Lo que había visto Espino era ese primer signo de declive. Pero esa señal más bien anunciaba que el calentamiento había entrado a su mayor intensidad, coincidiendo, obviamente, con la canícula de febrero en el hemisferio sur. Ahora bien, ¿por qué fue interpretado y presentado de esa manera por algunos diarios? Porque había presión política para mostrar que El Niño era un evento bajo total control, y que el plan de prevención gubernamental había sido un éxito. El optimismo no provenía de los científicos sino del gobierno, y tenía por fundamento la propaganda de su eficiencia.

Al promediar diciembre de 1997, el presidente Fujimori destacó que se hallaba muy satisfecho por las obras en Tumbes, puesto que las primeras lluvias habían mostrado que funcionaban a la perfección. El 11 de enero, culminando una visita de dos días a Piura, Fujimori declaró que gracias a las obras de prevención los daños no llegaban a 1% de los sufridos en 1983. No obstante, Tumbes se inundaría posteriormente seis veces. El temprano optimismo gubernamental tenía por fin resaltar su eficiencia como agente político de la prevención.

[19] Los problemas que enfrentan los científicos para dialogar con los políticos en los términos que les interesan a estos últimos, son ampliamente discutidos en Glantz (1996).

Avanzando enero los problemas se multiplicaron. Huaicos* e inundaciones provocaron desastres en todo el territorio nacional. Además, no sólo llovía en la costa norte, sino también en la ceja de selva, donde se produjo un alud y la consiguiente inundación de la Central Hidroeléctrica de Machu Picchu, la mayor catástrofe del ciclo de El Niño de 1998. La acumulación de desastres en el territorio nacional llegó a un momento de gran tensión cuando ocurrió la inundación de Ica. Era el 27 de enero de 1998 cuando una gran crecida del río Ica sobrepasó las defensas ribereñas urbanas, que no habían sido reforzadas, y se volcó sobre la ciudad alcanzando a las dos terceras partes del casco urbano. Esa inundación originó además el colapso del alcantarillado y otros servicios urbanos. Inmediatamente se produjo una gran tensión política. Los opositores del régimen subrayaron que esta tragedia era una muestra de notable imprevisión.

Asimismo, el tema de la ayuda a Ica se politizó rápidamente. Los diputados de oposición se presentaron en la ciudad sureña y demandaron sensibilidad al gobierno. En medio de esta tensión, el alcalde provincial de Ica se sintió atrapado; era un alcalde independiente más o menos identificado con la oposición. Producido el desastre, creyó que su única posibilidad de canalizar una ayuda significativa provenía de alinearse políticamente con el gobierno central; así, pasó a integrar diversos comités oficiales encargados de las obras de reconstrucción. El caso de Ica constituye una destacada y temprana muestra de *clientelismo* municipal, que se haría general después de las elecciones municipales de 1998. En efecto, el gobierno ha sido muy hábil para acercarse a alcaldes independientes y ponerlos de su lado con la promesa del financiamiento de obras de impacto local.

Las lluvias originaron una presión redoblada hacia el centralismo del Ejecutivo. En el caso de Chiclayo, Luis Rocca encuentra que, durante la prevención, los diversos foros le dieron ocasión a la municipalidad y a las ONG para sugerir una idea que fue bien vista por la CTAR. Esa idea era sencilla: elaborar un plan común y repartirse las tareas asumiendo cada cual sus responsabilidades, incluyendo el financiamiento de los compromisos adquiridos. Ese pacto concluyó durante la emergencia porque la tensión generada por las lluvias llevó al presidente a apretar todas las tuercas de la CTAR, a empujar su maquinaria desde adentro. Ya no había tiempo ni interés por la coordinación con la sociedad civil (Rocca, 1999).

* Los huaicos son avalanchas de lodo que se desplazan hacia el valle desde las montañas, debido a la temporada de lluvias (de diciembre a marzo). [N. del E.]

El enfrentamiento entre poderes del Estado se hizo característico de la fase de emergencia. Por ejemplo, el entonces ministro de la Presidencia, Tomás González Reátegui, declaró que no se transferirían recursos públicos a los municipios, medida incesantemente reclamada por algunos de éstos. Entre muchas otras autoridades locales, el entonces alcalde de Cajamarca, Luis Guerrero, quien era presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades del Perú (Ampe), había reclamado que el fondo de emergencia manejado por la Presidencia del Consejo de Ministros fuera transferido a los municipios. Dicho sea de paso, esos fondos constituyen apenas una reducida fracción del total de recursos que manejó el poder central durante la emergencia. Pero, además de negarse, el ministro explicó sus razones. Según él, de producirse la transferencia, los alcaldes usarían políticamente ese dinero, haciendo proselitismo electoral en vez de buenas obras, como las hechas por el gobierno central.[20] Sin comentarios.

Asimismo, hubo una marcada preferencia política en la selección del destino de la ayuda gubernamental durante la emergencia. Los alcaldes claramente opositores fueron puestos al margen sin contemplaciones. Otro fue el trato para los partidarios del régimen. Incluso algunos alcaldes independientes de ciudades clave fueron apoyados en forma sostenida, como parte de una iniciativa para atraerlos al bando gubernamental. Así, por ejemplo, el alcalde de El Callao, Alex Kouri, quien siempre se ha mantenido a prudente distancia tanto del gobierno como de la oposición, encontró que esa postura era excelente para canalizar inversiones gubernamentales a la provincia constitucional. Es decir, antes incluso que una rendida sumisión, los alcaldes encontraron que el "bamboleo" era la actitud vista por el gobierno como más interesante. El caso de Kouri es muy revelador, porque durante El Niño recibió un apoyo directo de la Corporación de Desarrollo de Lima y El Callao (Cordelica), una agencia del gobierno central que puso en marcha un plan integral de seguridad en el puerto.

La ruptura del frágil consenso político que había dominado la fase de la prevención fue simultánea en toda la costa norte. En Piura, por ejemplo, el obispo Cantuarias se desmarcó de la comisión de verificación que había aceptado presidir por encargo de la CTAR. Por esos días declaró que el plan gubernamental había olvidado a los marginados y que los pobres de Perú seguían esperando; su enojo era particularmente evidente cuando comentaba el retraso en la construcción de refugios para los damnificados que perdían su vivienda. En Piura, la ciudad para dam-

[20] Página web del Cepes, febrero de 1998.

nificados denominada La Niña no tenía para cuándo quedar habilitada. Al terminar enero, los pobladores que perdían su vivienda ocupaban locales escolares y centros comunales, al llenarse éstos, se les empezó a trasladar al desierto (*El Tiempo*, 4 de febrero de 1998).

En el tema de la vivienda popular el balance es mixto. En primer lugar, los principales programas gubernamentales fueron canalizados por el Banco de Materiales (BM), institución que pertenece al Ministerio de la Presidencia y es una herencia del segundo gobierno del arquitecto Belaúnde (1980-1985). Su política crediticia confirió notable prioridad a la ciudad en contraste con el cuasi abandono del campo. Incluso los propios estatutos del BM establecen que su área exclusiva de trabajo son los medios urbano-populares, y sólo en febrero de 1998 recibió autorización para realizar préstamos en el área rural. No obstante las críticas por su lentitud, la labor del BM fue simple y masiva, contribuyendo a que el ciudadano común y corriente pudiese defender su vivienda.

Asimismo, en la defensa de la vivienda popular participaron otros actores. Por ejemplo, hubo una destacada actividad de Sencico, una escuela práctica en construcción civil vinculada a la Cámara de la Construcción, y participación de los trabajadores sindicalizados a través de su federación nacional. Esta institución envió instructores especializados a la costa norte a impartir cursos de reforzamiento ligero de techos y paredes. Uno de estos instructores recuerda que el proceso fue bien conducido, pero que todo el programa estuvo demasiado concentrado en techos (entrevista a Walter Luna).

Durante la emergencia de 1998, la gente tuvo menos problemas para conseguir alimentos que en 1983, cuando al quiebre de la red carretera le sucedió el aislamiento de las ciudades de la costa norte. En este último Niño, las cosas no llegaron a tanto; sin embargo, se registró una gran cantidad de quejas contra los comerciantes que especulaban y aumentaban los precios. La prevención de 1997 permitió que Pronaa, entidad gubernamental perteneciente al Ministerio de la Mujer, distribuyera alimentos desde almacenes repartidos por la costa norte; asimismo, entregaron unas mil cocinas semindustriales a los clubes de madres. Luis Rocca sostiene que en Lambayeque los alimentos repartidos fueron muchos y que se notaba su influencia sobre el mercado regional de alimentos.[21] Él tiene una evaluación bastante negativa de la ayuda alimentaria gubernamental, afirmando que el asistencialismo provocó la pasividad ciudadana. Por su lado, el gobierno también sostiene que la ayuda alimentaria fue enorme y positiva, puesto que evitó la hambruna.

[21] Página web del Cipca, 22 de enero de 1998.

En el caso de Piura, la crisis alimentaria no llegó a los niveles críticos de 1983 gracias a la sostenida estabilidad de la carretera Paita-Piura, que conecta la capital departamental con el puerto de Paita. En 1983 esta vía quedó completamente fuera de uso. Afortunadamente, al reconstruirse se hizo a cierta altura y evitando, gracias a un rodeo, la gran laguna de Congora; en 1998 la laguna volvió a formarse en el mismo lugar de 1983, pero el trazo de la nueva carretera la evitaba. Esa conexión vial es fundamental para Piura porque permite el cabotaje marítimo. De este modo, los alimentos continuaron ingresando, incluso cuando se quebró en muchos puntos el sistema carretero de la Panamericana Norte. La carretera a Paita fue una de las escasas reconstrucciones bien hechas después de El Niño de 1983, y merece ser destacada.

Uno de los éxitos más significativos del plan gubernamental de defensas ribereñas fue la formación de la laguna denominada La Niña, en el desierto de Sechura. Para ello se construyeron defensas que guiaron hacia el desierto a ríos normalmente secos y que no llegan al mar. Los ríos La Leche, Olmos y el mismo río Piura fueron conducidos hacia la zona de las lagunas Ñaupique y Ramón, que siempre se forman en ocasión de los Niños. Se trata de dos hondonadas que reúnen aguas salidas de cauce, formando un ojo de agua extenso y poco profundo.

A mediados de febrero de 1998, la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide), banca nacional de "segundo piso", aprobó un préstamo por cien millones de dólares para las cajas rurales y municipales. Tal crédito fue una de las pocas acciones con las que el Ejecutivo apoyó a la institucionalidad edilicia. En efecto, estas cajas municipales constituyen bancos populares que durante la década de 1980 recibieron el apoyo de la GTZ alemana (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) para favorecer su modernización. En muchas capitales departamentales se organizaron bien, y su vinculación a los municipios, de los cuales dependen, permitió que estas instituciones no fueran barridas de la escena económica por el neoliberalismo del decenio de 1990, como fue el caso de la banca promocional y el sistema cooperativo. Además, aunque cada banca municipal es independiente y depende de su respectiva municipalidad, funcionan como un sistema y, por lo tanto, es uno de los pocos mecanismos que refuerzan a los municipios como poder de conjunto.

Pero ese mismo préstamo de Cofide expresaba una característica crucial de la recesión económica que se avecinaba en Perú. En efecto, 1998 fue un año muy difícil para todo el Tercer Mundo. En primer lugar, hubo fuertes retrocesos en los países orientales denominados los "nuevos tigres asiáticos". Posteriormente, la onda recesiva llegó a Bra-

sil y se trasladó al conjunto de América Latina. En Perú esta recesión se expresó como una crisis de liquidez bancaria, misma que paralizó progresivamente los negocios particulares que habían crecido moderadamente durante la expansión previa. Esa crisis estremecería al sistema económico peruano a consecuencia de El Niño, y al final del periodo sería sorteada gracias a masivos apoyos crediticios a los bancos particulares. La respuesta del gobierno a esa crisis fueron los préstamos bancarios vía Cofide. Por ello, ese crédito para las cajas municipales fue el antecedente de una política pública bastante discutida por diversos analistas. En efecto, si el gobierno en aras del liberalismo se abstuvo de apoyar con créditos a los productores, ¿por qué fue legítimo otorgar créditos a los bancos?

Por otro lado, para el común de los peruanos la moralidad gubernamental no depende del grado de politización de sus programas. Para la gente común y corriente, todos los gobiernos han buscado provecho político en las obras que realizan y, por tanto, otros son los hechos que la llevan a formarse una opinión sobre la moralidad de un gobierno determinado. En ese sentido, el caso de corrupción del general Homero Nureña —presidente de Indeci— fue espectacular. Durante la prevención esta institución manejó un elevado presupuesto para obras de emergencia. Desde junio de 1997, cuando el gobierno central la decretó en siete departamentos, los contratos del Estado no seguían los procedimientos habituales. Por el contrario, la emergencia significó un régimen legal excepcional, uno que evitó la licitación y permitió otorgar la buena pro a quienes ganaban un concurso simple por invitación. Ese régimen permitió la práctica extensa de un sistema de "corrupción por contratos".

Diversos parientes y amigos del general Nureña formaron empresas constructoras apresuradamente y ganaron buena parte de las obras contratadas por el Indeci —seguramente otorgándole una participación "debajo de la mesa" al general—. Luego, su impericia técnica contribuyó a que algunas obras fueran completamente inútiles para contener al Niño. Lo sorprendente fue la velocidad de la caída del general y los elementos políticos que jugaron en ella. En efecto, una campaña periodística del diario *El Comercio* sacó a relucir un enorme conjunto de irregularidades. Por su parte, el presidente Fujimori había ido encolerizándose debido a que las obras contratadas por el Estado funcionaban mal, otorgándoles armas a sus adversarios políticos. Por eso, percibió que se abría una oportunidad para realizar un escarmiento público y liquidó al general en pocas semanas. Primero lo acusó ante una comisión investigadora formada en el Congreso y presidida por el oficialismo, para luego quedar encerrado en una prisión militar en espera de un juicio por co-

rrupción. Finalmente, fue condenado a seis años de prisión efectiva. Fujimori mostró la importancia del chivo expiatorio para el funcionamiento del sistema político. En ocasiones de mucha visibilidad, como era el caso de El Niño, no podía permitir que la opinión pública percibiese que la corrupción alcanzaba al gobierno entero. Era preciso cortar, y el presidente lo hizo a su manera acostumbrada: rápido y sin volver la mirada atrás.

La corrupción se hace más sencilla porque nunca queda claro quién tiene la responsabilidad; además, porque las cuentas tampoco son claras y un ciudadano no puede formarse una idea cabal de cómo y en qué se ha gastado el presupuesto. Por ejemplo, el Ministerio de la Presidencia (Mipre) entregó las cuentas de lo gastado durante la prevención de El Niño al Congreso en dos ocasiones: primero en septiembre de 1997, y luego en marzo de 1998. El problema es que estas cuentas no son congruentes. La primera clasifica el gasto por ministerios, por instituciones ejecutoras. Además, en esa ocasión el Mipre asumió el papel de coordinador de todo el Poder Ejecutivo e informó, por consiguiente, por la totalidad de ministerios. En la segunda ocasión el gasto se clasificó por funciones, es decir, por ítems distintos a los anteriores —en vez de ministerios encontramos alimentos, vivienda, maquinaria, infraestructura, etc.—. Además, en esta segunda ocasión, el Mipre no jugó el mismo papel de coordinador del Ejecutivo, sino que el informe oficial se limitó a su actuación individual como ministerio.[22] Distinto ámbito y distinto criterio. Así, no se pudo saber a ciencia cierta qué estaba pasando. La sociedad carece de facilidades para llevar cuentas. Vistas las cosas de esta manera, la principal función de la superposición de responsabilidades era contribuir a oscurecer las cuentas, a dificultar la visibilidad de las rendiciones (véase Basadre, 1981).

El desorden de las responsabilidades también dificulta el entendimiento con la sociedad civil. En principio plantea un problema operativo, puesto que el Poder Ejecutivo carece de tiempo para coordinar con instituciones situadas fuera de su ámbito. Asimismo, es difícil concertar porque no hay posibilidad de acuerdos estables en medio del desorden característico del Ejecutivo. La línea de mando y la autonomía institucional nunca son completamente claras entre las organizaciones del poder central.

La relación Estado-sociedad en Perú registra diversas combinaciones, que El Niño ha sacado a relucir. Para hacer un balance hay que

[22] Oficio 054-98-CP/CR, "Informe sobre el Fenómeno de El Niño, acciones y medidas adoptadas por el Ministerio de la Presidencia y entidades públicas del sector", marzo de 1998.

presentar diversas situaciones y después evaluar, puesto que casos como el del sector salud parecen marchar en dirección opuesta a los presentados. En efecto, el sector salud parece un ejemplo avanzado de concertación con participación del Estado. En primer lugar, el sistema de cobertura del ministerio se basa en una red de postas médicas que llega hasta las pequeñas comunidades. Esta cobertura es tanto o más extensa que la del Ministerio de Educación. Además, la red básicamente es atendida por personal paramédico muy numeroso, cuya percepción es que buena parte de las enfermedades en Perú son sociales y tienen que ver con la extensión de la pobreza que se halla frente a sus ojos. Incluso el personal médico atraviesa durante su formación profesional por la experiencia de las postas, y se ha formado entre los trabajadores del sector un espíritu que trasciende a los diversos gobiernos, el cual impregna las relaciones entre Estado y sociedad civil.

El tema de la concertación visto desde los municipios arroja un balance complejo. Dada la actitud general del gobierno central, es bastante difícil concertar "por arriba", y la única opción es hacerlo "por abajo" y relacionarse preferentemente con la sociedad civil; pero concertar "por abajo" implica repartir entre varios el pequeño poder que el gobierno central le ha dejado al alcalde. Sucede que no todas las autoridades edilicias están dispuestas a aceptar ese reparto. Buena parte de los alcaldes reclaman participación y concertación en sus relaciones con el poder central, pero no están tan dispuestos a concederla a su base social. En el caso del municipio provincial de Piura, durante el ciclo de El Niño no se halla registro de ninguna estructura de participación popular efectiva puesta en marcha por la municipalidad. Este municipio se limitó a reclamar. El municipio provincial de Piura estaba en manos del APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) y sus enfrentamientos con Fujimori fueron muy intensos; el presidente siempre ignoró al alcalde, y jamás lo invitó durante sus numerosas visitas. El alcalde reclamó y fiscalizó, pero no hizo nada. Por ello perdió las elecciones de 1998.

Por el contrario, en el caso de Trujillo, José Murguía, también militante aprista, fue reelecto por cuarta vez consecutiva en las elecciones de 1998. El contraste es notable porque afecta los liderazgos provincianos de este tradicional partido de sólidos apoyos históricos en la costa norte. ¿Qué hizo de diferente el alcalde trujillano? Aquí el municipio actuó a través de juntas vecinales estables, cuya función fue conectarlo con los vecinos. Las juntas son 44 y sus autoridades son formalmente electas, aunque no se realizan elecciones vecinales desde 1996. Cuando se realiza una obra en su sector, la junta fiscaliza a la municipalidad o a su

contratista. A su vez, la junta tiene derecho a iniciativa, a plantear obras y estudios al municipio. En este espacio, las juntas se coordinan con la dirección de participación vecinal. En Trujillo hay muchas quejas referidas a la extrema politización de las juntas vecinales y al manejo carismático y vertical de Murguía, pero esas mismas críticas parten de reconocer la importancia política local de dichas juntas (entrevista a Carlos Vargas).

Esas juntas vecinales trujillanas desplegaron numerosas iniciativas durante El Niño y marcaron la diferencia en la actitud política de estos municipios. En el caso piurano fue la queja impotente, mientras que en Trujillo se encuentra una dinámica social generada por las juntas. Fueron muy activas liderando la organización de defensa civil y a los brigadistas juveniles —algo que les corresponde por ley— . Este sistema de defensa civil lo hemos visto aparecer varias veces en esta historia como un terreno de encuentro, pero sobre todo de disputa entre el poder central representado por el Ejército y los municipios, supuestos encargados de los comités provinciales y distritales del sistema. En Trujillo las juntas vecinales intervinieron activamente en los comités de base del sistema, y al liderarlos le dieron a la municipalidad un papel de primera línea durante la emergencia. Quizás ese manejo estaba subordinado a la autoridad vertical del alcalde, y también politizado en favor de su partido, pero daba la imagen de eficiencia, cumpliendo una función activa en la conservación de la disciplina y la unidad social.

Ésta era una meta autoimpuesta por los líderes regionales, y el municipio aparecía como el instrumento capaz de concretarla. A diferencia de lo ocurrido en 1983, no hubo sorpresa y, por lo tanto, disminuyeron las opiniones radicales. Los líderes de opinión provincianos buscaron aplicar planes racionales que evitasen la transformación de El Niño en un desastre. En las elecciones municipales de 1998, los electores juzgaron la eficiencia municipal en el cumplimiento de esta meta de la disciplina social. La gente calificó la capacidad de la gestión local para mantener la unidad social, la vida en comunidad urbana amenazada por una catástrofe natural.

Asimismo, en Piura las congestiones de tránsito fueron monumentales y la municipalidad demoró notablemente en aplicar un plan de ordenamiento vehicular. En Trujillo el tránsito no pasó por los problemas de Piura. Ese resultado tan diferente quizá se debió simplemente a la geografía urbana. En Piura el río corta en dos la ciudad, y los puentes que se cayeron eran vitales para la circulación y el transporte urbano, pero desde el comienzo se hizo perceptible la lentitud del municipio piurano para manejar el tránsito. Por el contrario, gracias a diversos mecanismos, el

municipio trujillano controló la ciudad y colaboró con sus brigadas formadas por las juntas para mantener la unidad del cuerpo social.

Esta mayor presión hacia la planificación y la acción racional se expresó también en foros, cuya importancia ya resaltamos. Durante la emergencia, esa dinámica se interrumpió por unas semanas, pero pronto reapareció para tratar las perspectivas de la reconstrucción. Por ejemplo, a fines de marzo de 1998, la Municipalidad de Lima convocó a un seminario de creatividad y competitividad municipal frente a El Niño, que contó con la participación conjunta de expertos que pocas veces dialogan —ingenieros, economistas, científicos sociales—. Fue un periodo de fértil tratamiento de políticas públicas, un campo que en décadas anteriores estuvo velado por un exceso de ideologización del debate político. Estos seminarios empezaron a difundir la idea de que la reconstrucción debía estar vinculada al tema del desarrollo nacional; la reconstrucción fue vista como un momento para definir prioridades del desarrollo económico regional y, secundariamente, como una etapa de reposición de la infraestructura que permitiría aprovechar las oportunidades post-Niño, cuando la tierra queda húmeda y el desierto se vuelve verde por unos años. En esta dinámica, los foros de la reconstrucción volvían a mostrar la importancia de la asociación entre municipios, universidades regionales y ONG, que ya habíamos encontrado durante la prevención. La cooperación extendida entre profesionales locales venía por esa vía.

Estos foros regionales concluyeron con propuestas explícitas, algunas muy orgánicas. Por ejemplo, el Consejo de Piura del Colegio de Ingenieros del Perú presentó en julio de 1998 una propuesta de reactivación agraria para el departamento. En ella se solicitaba que el gobierno financiara un fondo de garantía para que la banca privada prestara 74 millones de dólares para invertir en una campaña agrícola grande y una chica. Adicionalmente, se calculaba el costo de ambas campañas y los ingresos que generaría. Los ingenieros piuranos pensaban que se podía pagar en el transcurso de tres años y medio. Dos elementos saltan a la vista: estas propuestas tienen un énfasis en dos instrumentos de política económica: créditos y tributos, como mecanismos que la sociedad civil pedía al Estado. Éste debía prestarle a la gente simple, al pequeño agricultor, y dejar de cobrarle tributos tan altos como los habituales (Boza *et al.*, 1998).

Pero el gobierno no pensaba igual. La reconstrucción oficial había sido pensada como una prolongación de la obra de ingeniería civil de la prevención; se trataba de reponer la infraestructura perdida. En junio de 1998, el gobierno formó el Comité Ejecutivo de Reconstrucción de El Niño (CEREN), que estuvo presidido por el entonces ministro de Trans-

portes Alberto Pandolfi, quien ocupó diversas carteras en varios gabinetes del gobierno Fujimori. El CEREN no ejecutó la obra física sino que licitó entre las empresas privadas, y luego entregó las obras a la sociedad. El presidente Fujimori definió el papel del Estado durante la reconstrucción "como contratista", negando otras posibilidades.[23]

La dinámica gubernamental ha sido tan lenta que ni siquiera alcanza a reponer lo destruido. Mucho menos han pensado en vincular la reconstrucción con el desarrollo regional. Incluso se hallan muchas decisiones contradictorias. Por ejemplo, el caso del arroz es particularmente significativo. Este producto se cultiva regularmente en la costa norte y su extensión depende de la cantidad de humedad de la que se disponga. Al ser el año de El Niño, y el siguiente un periodo de intensa humedad, es lógico suponer que los agricultores han de producir más arroz que nunca. Incluso el presidente Fujimori lo vio de esta manera y el 15 de enero de 1998 declaró, como ejemplo de los efectos benéficos que traería El Niño, que se reduciría la importación de arroz a cero gracias a la abundancia que se veía venir. Pero 1998 fue un año de abundancia no sólo en Perú, sino también en el mundo entero. Además, los países asiáticos, afectados por una profunda recesión, vendieron reservas y, por ende, en Perú el precio del arroz cayó hasta por debajo del costo de producción, que es relativamente más alto porque las vías de comunicación no son muy buenas. Además, la agricultura funciona sobre la base de pequeños propietarios minifundistas, quienes producen arroz con grandes inconvenientes derivados de la pequeña escala y la difícil aunque imprescindible coordinación entre productores. El almácigo de arroz ha de estar permanentemente bajo agua no estancada sino corriente, por lo que la coordinación del sistema de riego y drenaje es fundamental para una producción eficiente. Así, los agricultores peruanos no tienen los precios más bajos del mercado mundial. En el contexto de una economía neoliberal, donde el Estado se niega a proteger mercados, la abundancia de producción peruana fue seguida por una masiva importación de grano oriental y la caída espectacular del precio interno. Lo que ha llevado a muchos agricultores a la ruina, justo el año en que depositaron sus esperanzas en la producción de arroz.

Así, no obstante la reconstrucción de la infraestructura de riego y drenaje, la temporada post-Niño ha sido fatal para la agricultura del norte peruano. Los problemas económicos de la coyuntura han agravado los problemas de largo plazo. Si bien la región está bien dotada de recursos

[23] Entre otras opciones descartadas se halla la de formar una institución estable de reconstrucción, como en Ancash después del terremoto de 1970, o en Cusco y Arequipa, luego de los terremotos de la década de 1950.

económicos, tanto en la agricultura como en la pesca, no se ha formado un mercado regional capaz de acumular por sí mismo. Todos los referentes son con la capital, y existe escasa interdependencia entre los departamentos y sectores productivos regionales (Gonzáles, 1998). Ese desbalance fue fruto de un mercado regional poco estructurado (Cruzado, 1999).

Los problemas a corto y largo plazos se manifiestan también en otro plano. La vulnerabilidad del país se juega a largo plazo, mientras que la posibilidad de mitigación se resuelve a corto plazo. Por ello, la reconstrucción es un momento fundamental. Es cuando se han de adoptar las decisiones que han de afectar el futuro del país a largo plazo. Sería bueno que los proyectos fueran muy claros y los objetivos muy precisos. Por el contrario, el CEREN contrata obras específicas, sin que medien discusiones previas ni planes debatidos con la sociedad. Además, nadie le sigue la pista de manera ordenada, y los frentes regionales que se formaron desde la sociedad civil después de la emergencia no se han logrado sostener.

Estos frentes de defensa regional tuvieron una actuación destacada durante El Niño de 1983. En aquel entonces la sociedad civil peruana aún seguía expandiéndose y no había llegado la etapa de declinación que registra la década de 1990. Los frentes regionales se habían formado en todo Perú a fines del decenio de 1970, y para 1983, conocieron un periodo de gran actividad en la costa norte. Los de 1998 fueron de menor significado, aunque se hayan planteado los mismos objetivos; esto es, elaborar propuestas de reconstrucción y acumular fuerza social que permitiera ganar consensos en favor de sus proposiciones. Los fines eran parecidos y los métodos también: foros de debate y manifestaciones de respaldo ciudadano a sus propuestas; pero los tiempos habían cambiado.

Conclusiones

El estudio del último fenómeno de El Niño en Perú ha permitido radiografiar la actitud de la sociedad y el Estado frente a los desastres naturales. Hemos analizado la actuación de actores ubicados en distintos escenarios, así como las relaciones y contradicciones entre ellos, para lograr un panorama de las diversas racionalidades en juego.

En primer lugar, tenemos el análisis del Estado. Fujimori supo que el destino de su segunda presidencia estaba comprometido y jugó sus cartas con decisión. Del vértice del poder emergió una racionalidad autoritaria y reeleccionista que enfrentó dificultades para movilizar el aparato del poder central. La pesadez del Estado para enfrentar emergencias naturales deriva de la carencia de una institución eficiente y de

una clara definición de su misión. Una reforma institucional debería definir su papel de manera moderna y adecuar su organización interna a los requerimientos de la dinámica social peruana. Finalmente, la política de reconstrucción seguida por el gobierno no parece la más adecuada. La característica dominante de su accionar ha sido la lentitud e ineficiencia, lo que ha provocado numerosas frustraciones.

Por su parte, las organizaciones científicas del Estado tampoco presentan un panorama institucional eficiente. Separadas en diversos pliegos ministeriales, su organismo de coordinación institucional, el Estudio Nacional del Fenómeno El Niño (Enfen), no parece muy estable. Una mayor capacidad de pronóstico puede significar poco si no va acompañada por líneas de comunicación adecuadas. Por otro lado, el diálogo entre científicos y políticos tampoco parece demasiado fluido. Aquéllos carecen de mecanismos para hacerse oír por los políticos; éstos consideran que los científicos no merecen una atención considerable.

La comunidad empresarial, gravemente afectada por El Niño, no ha recibido una atención prioritaria del gobierno; su capacidad de reacción tampoco ha sido elevada. En las provincias se constata la debilidad de las burguesías regionales que no han podido participar del esfuerzo económico de la prevención, y menos de la reconstrucción, esfuerzo que ha recaído casi completamente en el gobierno central.

Los foros y seminarios agruparon sobre todo a los profesionales provincianos y fueron un mecanismo efectivo de reorganización de la élite política y social en las provincias, así como un canal de un precario compromiso entre el gobierno central y las instituciones regionales. En algunos casos, como la comisión de educación y salud de Piura, dieron por resultado colaboraciones fecundas que se prolongaron durante la emergencia. Sin embargo, en la mayoría de casos, la concertación entre la sociedad civil y el Estado, mediada por los profesionales de ambas esferas, se extendió solamente a la fase de prevención.

Estos foros dieron paso a frentes regionales de desarrollo que intentaron pactar la reconstrucción. No obstante estas intenciones, el gobierno central ni siquiera ha discutido compromisos de largo alcance. Los reclamos de los frentes regionales —movilizaciones, mítines y paros— no lograron movilizar a las grandes mayorías provincianas; sin embargo, no han desaparecido del todo. Su racionalidad consiste en la búsqueda de consensos sociales, y su forma de acción política ha sido la protesta razonada para imponer reivindicaciones populares.

Por su lado, los municipios constituyen los instrumentos de poder provincial mejor afiatados y con mayores tradiciones institucionales. Su poder de convocatoria y realización es bastante superior al de las

instituciones de la sociedad civil. Sin embargo, su autonomía económica, política y legal no es muy elevada, pues dependen del gobierno central para realizar buena parte de sus iniciativas. Su lógica de toma de decisiones es la del negociador que busca márgenes de autonomía en medio de diversas presiones del poder central, a cuyas instancias necesariamente debe acudir. Al otro lado tienen a la población y sus instituciones. Así, los alcaldes son figuras tensionadas, y su única posibilidad de eficiencia se basa en un sistema permanente de negociación y búsqueda de consensos.

Las tensiones regionales expresan problemas derivados del centralismo, que concentra todas las decisiones y ventajas en Lima, rasgo que constituye uno de los círculos viciosos más enraizados en la cultura política nacional, pues buena parte del apoyo al centralismo proviene del interior. El poder central puede someter a muchos en las provincias. Para resolver este problema será preciso construir una fuerza descentralizadora desde las provincias mismas; reto complejo que implica transformar la fuerza local en proyecto nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Basadre, Jorge, *Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú republicano,* Lima, Milla Batres, 1981.

Boza M., Mario *et al., Propuesta de reactivación agraria del departamento de Piura,* Piura, Colegio de Ingenieros del Perú, 1998.

Cruzado S., Edgardo, "El fenómeno del Niño en Piura 1997-1998 y el rol del Estado: consecuencias sectoriales y sociales", ponencia presentada en el Sepia VIII, 1999.

CTAR-Piura, "El fenómeno del Niño en la Región Grau", informe al Congreso de la República, marzo de 1998.

Ferradas, Pedro, "El fenómeno del Niño y los desastres: enfoques y estrategias de las ONG", ponencia presentada en el Sepia VIII, 1999.

Franco, Eduardo y Linda Zilbart Soto, "El sistema nacional de defensa civil en el Perú o el problema de la definición del campo de los desastres", en Allan Lavell y Eduardo Franco (eds.), *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido,* Lima, La Red, 1996.

———, *El Niño en el Perú, hacia una contextualización de las respuestas sociales al Niño 1997-1998,* inédito [1999].

Glantz, Michael, *Corrientes de cambio: el impacto de El Niño sobre el clima y la sociedad,* Santiago de Chile, Cambridge University Press, 1996.

Gonzales de Olarte, Efraín, "La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia", en Bruno Revesz (ed.), 1998, pp. 123-147.

Kraft, Karen, *Evaluación de las respuestas de la sociedad civil y del gobierno frente al fenómeno El Niño,* Piura, CARE-Perú, 1998.

Mariátegui, Jorge, Aurora de Vildoso y Juan Vélez, *Bibliografía sobre el fenómeno del Niño desde 1891 a 1985,* El Callao, Imarpe, 1985.

Revesz, Bruno (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización,* Lima, Cipca-IEP, 1998.

———, Susana Aldana, Laura Hurtado y Jorge Requena, *Piura: región y sociedad, derrotero bibliográfico para el desarrollo,* Piura, Cipca, 1996.

Rocca, Luis, "Impactos del Niño en el sector rural", ponencia presentada en el Sepia VIII, 1999.

Zapata, Antonio y Juan Carlos Sueiro, *Naturaleza y política,* Lima, IEP, 1999.

LA PERSISTENCIA DE LA MEMORIA: FEMINISMO Y ESTADO EN EL PERÚ DE LA DÉCADA DE 1990[1]

MARUJA BARRIG

INTRODUCCIÓN

Tributarias de la intensa agitación de fines de la década de 1970, las activistas del feminismo peruano parecen rendir honores, casi 30 años después, al título prestado de un cuadro de Salvador Dalí. *La persistencia de la memoria* está ahí, cual relojes derritiéndose en el tiempo en medio de un paisaje árido, aquietadas las efervescencias, desierto el panorama de las movilizaciones callejeras y de los proyectos colectivos. Dónde está el *Movimiento*, se preguntan recientes artículos y estudios, sujetos aún al recuerdo de las mareas lilas y las flores blancas de los 8 de marzo y los 25 de noviembre; el *Movimiento* ya no es más la agregación de grupos y personas, contesta una feminista estadunidense, es sólo un *discurso*. Sin embargo, desde múltiples espacios, las feministas siguen apelando tercamente a sus compromisos primigenios.

Y a dónde se fueron todos los otros, podríamos preguntarnos también, inmóviles las aguas del movimiento sindical y de las ahora esporádicas marchas campesinas, desde el desconcierto de aquello que la década de 1990 nos trajo: la casi desintegración de los partidos políticos, la ilusión del éxito individual, una brecha aún más profunda en la distribución de los recursos e ingresos, un sistema político agrietado. Y, no obstante, en el ámbito mundial, un desarrollo vertiginoso del mundo de las comunicaciones, un sentido común de los derechos que asisten a las mujeres, que se pretende universal y acrisolado en las últimas conferencias mundiales convocadas por las Naciones Unidas, un alentador posicionamiento de la vigencia de los derechos humanos.

Las feministas peruanas y latinoamericanas no están aisladas de este alud de transformaciones en los escenarios nacionales y mundiales, y

[1] Este estudio contó con la valiosa colaboración del sociólogo Luis Vicuña como asistente de investigación. Se agradecen los comentarios a su versión preliminar de Sonia Álvarez, Ana Güezmes, Cecilia Olea, Sandra Vallenas y Virginia Vargas. No obstante, la reconstrucción del caso y las opiniones del texto son de mi responsabilidad.

varios ensayos recientes dan cuenta de sus resultados.[2] Existe, en efecto, un proceso de reforma de los Estados en la región —algunos lo llaman *modernización*— que ha instalado oficinas especializadas de diseño o ejecución de políticas dirigidas a la mujer; incluso sus dependencias sectoriales suelen exhibir un departamento específico para atender aquello que confusamente puede ser agrupado bajo el paraguas de *problemática de género*. Menos urticante que la palabra feminismo, el concepto de género ha sido amasado hasta convertirse en un recurso técnico que se ensambló fácilmente con el discurso de las conferencias de Naciones Unidas,[3] con los requerimientos a las feministas por asesorías y recursos humanos especializados desde las dependencias públicas y con los cada vez más altos grados de profesionalización de las activistas de las ONG de mujeres, a su vez ofertantes de servicios calificados. La relación con los Estados, en Perú y otros países de la región, se trastocó, en muchas ocasiones se privatizó en el vínculo contractual/comercial y, aseguran, se despolitizó.

La política feminista se trasladó lentamente de los barrios populares a los pasillos de los ministerios y del Congreso. Como ha sido señalado en otras oportunidades (Vargas y Olea, 1998; Barrig, 1998), en Perú los 10 años de la administración Fujimori han sido fecundos en quiebres sistemáticos de la institucionalidad democrática pero, curiosamente, prolíficos en sus discursos favorables y su apertura —formal— a los temas de las mujeres: un Ministerio de la Mujer —el único en la región—, cuotas para mujeres en las listas de candidaturas municipales y de congresistas, programas de educación sexual para escolares, *aggiornamento* de algunas normas y procedimientos sobre el divorcio y la violación sexual, servicios de planificación familiar en los centros de salud públicos —incluyendo la llamada Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria (AQV) o ligadura de trompas y vasectomía—. Estas aperturas posiblemente hayan alentado en las feministas estrategias cada vez más *centradas en el Estado*, donde la capacidad de influir amigablemente parecería dar más réditos que el demandar políticamente, sobre todo frente a un gobierno poco accesible al diálogo pero agradecido ante la anuencia de sus interlocutores.

Como entre la polvareda de una movilización callejera que se disuelve, se perdieron los rastros de las compañeras: si el feminismo no se

[2] Véase Barrig (1997a, 1997b, 1998), Álvarez (1997, s.a. [1998]), Vargas y Olea (1997) y Olea (1998).

[3] Nos referimos a la Conferencia de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Social (Copenhague, 1994) y la IV Conferencia Internacional de la Mujer (Pekín, 1995).

encarna más en un movimiento social típico y, a decir de Sonia Álvarez (1997), es un amplio, heterogéneo, policéntrico, multifacético y polifónico campo discursivo, aquellas que se reclaman feministas se desparraman en los ministerios, en las oficinas de las congresistas, en las agencias de cooperación internacional, en las ONG, y también en los barrios y en las plazas, aunque menos. Los intereses se han diversificado, las estrategias se han fragmentado y cubren una gama amplia de matices, desde el radicalismo lila de la década de 1970 hasta el apoltronamiento cómodo del decenio de 1990; todas las voces persistiendo en la memoria de lo que el feminismo construyó en Perú. Esta explosión de las muchas maneras de ser y de vivir el feminismo no es un asunto sólo local; en otros países de la región que han experimentado cambios en la organización social y política, y en el ámbito económico, las organizaciones sociales como el feminismo han buscado reacomodarse en este nuevo escenario, volviendo algunas a beber del manantial del *Paraíso perdido*, mientras otras aparecen investidas por la objetividad de la técnica y el pragmatismo en la política. El vértice que las une es la promoción de los derechos de las mujeres y, aparentemente, los senderos se bifurcan en el *cómo*.

Los signos reseñados líneas arriba pretenden iluminar un breve estudio de caso[4] sobre la llamada Mesa Tripartita de Seguimiento a la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) —en adelante, MT—, que se estableció en Perú en agosto de 1997, formando parte de un proyecto regional de la Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe (RSMLAC) que incluía, además, a Brasil, Costa Rica, Chile y Colombia, con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Al amparo del capítulo 15 del Programa de Acción de El Cairo, uno de cuyos artículos recomienda una colaboración efectiva entre todos los niveles del gobierno y las organizaciones no gubernamentales, la MT reúne a integrantes de ONG, universidades, funcionarios(as) públicos de diversos ministerios y agencias de cooperación internacional.[5] Con el objetivo de impulsar la implantación del Programa de Acción de El

[4] Para el presente estudio se revisaron las actas de las reuniones, documentos internos e informes de la MT; los diarios *El Comercio* y *La República* (1996-1999) y la información estadística sobre indicadores de salud. Finalmente, se realizaron 14 entrevistas a integrantes de la MT y observadores externos —funcionarios(as) y autoridades públicas y privadas, de ONG y universidades, feministas y representantes del Colegio Médico, y un representante del Fondo de Población—. Fue una decisión personal, cuya responsabilidad asumo, la de guardar la confidencialidad de los y las informantes, por lo que sus opiniones sólo aparecerán identificadas por una E seguida del número de la entrevista.

[5] La MT la integran, por el Estado: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Promudeh, Secretaría de Cooperación Técnica Internacional (Secti), INEI, Ministerio de RREE y Comisión de la Mujer del Congreso; por las agencias de cooperación: UNFPA, OPS, AID y

Cairo y su monitoreo, la MT pretende facilitar el intercambio de información entre sus integrantes, la identificación de vacíos en dicha implantación proponiendo estrategias para el cumplimiento del Programa, así como el desarrollo de indicadores de seguimiento y evaluación (Movimiento Manuela Ramos, 1998; Güezmes, 1999).

En las páginas siguientes propongo una lectura de la MT desde la relación ONG-feministas/Estado, cuya precariedad y los signos de los tiempos reseñados anteriormente se pusieron de manifiesto cuando se multiplicaron las denuncias sobre cuotas obligatorias de AQV que debían ser realizadas en los centros públicos de salud, presiones e intimidación a un número indeterminado de mujeres para ligarse las trompas, prácticas contra el consentimiento informado y otras violaciones a los derechos de las mujeres, principal aunque no exclusivamente pobres y de zonas rurales.

La situación iluminó la rapidez de una caída en picada desde una cuerda floja sin red de protección: un discurso principista de defensa de los derechos humanos de las mujeres casi inmediatamente mimetizado por las voces más conservadoras de la Iglesia católica; la heterogeneidad de posiciones entre las y los "representantes" de la sociedad civil en la MT suscitando desconfianzas mutuas; confusión entre las feministas respecto de su identidad frente al Estado como cliente y al Estado como interlocutor político y, por tanto, desvanecimiento de las posibilidades de concertar alianzas y diseñar estrategias conjuntas, desde el feminismo, ante las evidencias del trato indigno a las mujeres; fragilidad de las instancias intermedias del sistema político ante la centralidad del poder en la figura del Presidente de la República. En suma, argumentamos que el discurso feminista, cuando pudo emerger, se desdibujó entre Escila y Caribdis: los grandes escollos y turbulentas mareas de la Iglesia católica y del gobierno fujimorista.

Nuestros cuerpos, los ajenos

Desde fines de la década de 1960, el Colectivo de Salud de las Mujeres de Boston reunió notas y módulos educativos que había empleado para sensibilizar e informar, desde una perspectiva feminista, sobre el funcionamiento del cuerpo y los derechos sexuales de las mujeres. Publica-

Unión Europea; por las organizaciones de la sociedad civil: ONG (Flora Tristán, Manuela Ramos, Red Nacional de Promoción de la Mujer, Redess-Jóvenes, Apropo, Imppares) y Universidades (PUCP, San Marcos y el Instituto de Estudios de Población de la Universidad Cayetano Heredia).

do comercialmente en 1971, el libro *Our Bodies, Our Selves*, no sólo se convirtió en un clásico de consulta, sino también en un patrón del funcionamiento del activismo por la salud y sexualidad de las mujeres. El cuerpo femenino se convirtió en el epicentro del activismo feminista latinoamericano de fines de la década de 1960 en adelante, desde las iniciales protestas por su comercialización en la publicidad hasta el reclamo por el control de la fecundidad en la decisión de las propias mujeres.

En efecto, desde 1973, en que el colectivo Acción para la Liberación de la Mujer Peruana (Alimuper) convocó a una marcha de protesta por el uso del cuerpo femenino en los concursos de belleza (y que fuera difundida por un diario local con el titular de "La rebelión de las brujas"), el naciente feminismo peruano sostuvo una campaña que intentó articular la comercialización del cuerpo y la maternidad de la mujer, con sus derechos reproductivos. En 1979, un manifiesto de Alimuper convocó a una movilización feminista con tres ejes fundamentales: legalización del aborto, acceso amplio de las mujeres a los anticonceptivos y en contra de la esterilización forzada. "Estos tres asuntos —señala el Manifiesto— sólo pueden ser tratados como una unidad: todos se refieren a la situación enajenada de nuestro cuerpo." La actualidad de la sustentación de la proclama no puede hacernos perder de vista el vanguardismo de sus postulados, como recuerda una de las feministas que marchó por las calles: "a esta marcha llegamos 50 y terminamos 25 mujeres; sufrimos una agresión muy brutal en la calle [...] La marcha terminó en el sindicato de ferrocarrileros, con una pequeña discusión con las 25 mujeres que quedábamos, sobre estrategias posibles" (Vargas, 1993: 140).

En 1980, el Comité de Coordinación de Organizaciones Feministas (Manuela Ramos, Flora Tristán, Alimuper, Mujeres en Lucha y Frente Socialista de Mujeres) intentaba deslindar la autonomía del surgiente movimiento respecto de los partidos políticos —a los cuales pertenecían muchas de sus integrantes—, identificando al mismo tiempo tres ejes principales de su agenda de reivindicación y acción. Junto con el "Derecho al trabajo y estabilidad laboral de las mujeres" y el "Reconocimiento de la calidad de presas políticas a las mujeres militantes detenidas", el eje primero declaraba: "Derecho de las mujeres a controlar nuestra reproducción: educación sexual, acceso a medios contraceptivos y aborto libre y gratuito".[6]

Las feministas dentro de los partidos políticos también habían logrado incorporar el tema de los derechos sexuales y reproductivos en las

[6] "Feminismo y política en el Perú: aportes para una necesaria discusión", documento mimeografiado que circuló con los nombres de las integrantes del Comité, salvo el de la representante del Movimiento Manuela Ramos.

propuestas partidarias, como fue el caso, por ejemplo, de la Unidad Democrático-Popular (UDP), una coalición de partidos izquierdistas, cuya plataforma reivindicaba el "Respeto al derecho de la mujer a la maternidad voluntaria y la legalización del aborto" (Plataforma de la UDP, 14 de abril 1980), tema que fue completado un año después en uno de los 17 puntos de la "Plataforma Revolucionaria para las Mujeres Udepistas" como: "Por el derecho de la mujer a decidir sobre su cuerpo: maternidad libre y voluntaria; legalización del aborto".[7]

Desde inicios de la década de 1980, lo que genéricamente se conocía como el *Movimiento* [feminista] se articulaba a través de colectivos temáticos, siendo uno de los más visibles el de derechos reproductivos y sexuales. Agrupando a unos 18 colectivos de mujeres —solo siete de los cuales se habían instituido como ONG— y unas 50 activistas independientes, el *Movimiento* se pronuncia en 1987 ante el intento de la Cámara de Diputados de modificar la legislación contra el aborto, endureciendo la penalidad, solicitando, por el contrario: "despenalización del aborto para acabar con su clandestinidad [...] que todas las mujeres tengan acceso gratuito a los diferentes métodos anticonceptivos eficaces y seguros, incorporados dentro del sistema de salud" (Vargas y Olea, 1997: 32). Una batalla semejante se libró entre 1990 y 1991, cuando se instaló la Comisión Revisora del Código Penal y las feministas acordaron una posición múltiple: mientras un grupo extremaba las medidas solicitando la "legalización" del aborto, otros presionaban por la despenalización por "razones económicas y sociales" o por embarazos no deseados producto de una violación. Al parecer no existió divergencia entre los colectivos, por el contrario, habría sido una estrategia adoptada entre las activistas en consenso, para tentar varios caminos de éxito (Vásquez, 1993: 153).[8]

El énfasis feminista en las banderas de los derechos sexuales y reproductivos se mantuvo por unos pocos años más. Con motivo de la segunda visita del Papa Juan Pablo II a Perú, los grupos de activistas hicieron pública una Carta al Papa el 15 de mayo de 1988 donde, entre otras cosas, expresan: "calificar a la mujer que quiere liberarse de la opresión de una maternidad impuesta, como egoísta y licenciosa, tal como alegan las autoridades eclesiales *al oponerse a la esterilización voluntaria, es injusto* [...] Negarle el acceso a métodos anticonceptivos eficaces y, al mismo tiempo, condenar a la mujer que recurre al aborto como único recurso es irracional" (las cursivas son mías).

[7] Comisión Femenina de la UDP. I Encuentro Metropolitano de Mujeres Udepistas "Rosa Alarco", julio de 1981.

[8] Para algunas feministas entrevistadas, la multiplicación de estrategias y posiciones fue uno de los factores desencadenantes de la disolución del Comité de Coordinación del Movimiento Feminista.

En 1986, el Movimiento había adoptado, por primera vez, una estructura formal, dotándose de un Comité de Coordinación donde antes sólo existía un funcionamiento asambleísta; en junio de 1991 el Comité de Coordinación del Movimiento decide "autodisolverse". Aunque se pueden esgrimir diversas razones para ese agotamiento, y para algunas esa decisión es un pendiente casi histórico de evaluar, lo cierto es que, hacia el final de esa década, los colectivos autónomos se hallaban debilitados frente al crecimiento de recursos humanos y económicos de las ONG feministas que también se acogían bajo su marco y que habían iniciado, estas últimas, experiencias de concertación interinstitucionales en las que no tenían espacio los polimorfos grupos de voluntariado feminista no institucionalizados. Como arguye Álvarez (1998), la *onginización* del feminismo en América Latina fue profesionalizando la intervención de las activistas, creando redes, concentrando recursos y acentuando su carácter especializado (incluso sectorialmente). Y posiblemente también, podríamos agregar, en el camino se fue perdiendo el perfil de la incidencia política del Movimiento "clásico" o, quizá, fue encontrando otros cauces: salud de la mujer fue uno de los temas enfatizados por las ONG feministas, mixtas o de mujeres, cubriendo una gama amplia de intervenciones, desde la consolidación de redes de promotoras barriales, investigación sobre salud reproductiva, hasta la sensibilización de funcionarios del sector. Se estaban preparando para la batalla de El Cairo.

Con poquísimas excepciones, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) fue considerado un éxito por las activistas del campo de la salud. Abierto reconocimiento a las desigualdades entre hombres y mujeres, a los derechos reproductivos de las mujeres, al aborto como un tema de salud pública, a la intervención de la sociedad civil en las políticas nacionales de población y otras, fueron logros de militantes feministas que integraron delegaciones oficiales o del Foro de ONG, y que realizaron *lobby* concertando voluntades del feminismo del norte y del sur.

No obstante, la perspectiva se había vuelto cada vez más especializada y antiguos reclamos debieron sustentarse con cifras y objetividad; en Perú las voces que reclamaban la despenalización —hasta legalización— del aborto dejaron paso a otras "líneas de intervención", como la calidad de atención de los servicios de salud, por ejemplo, que aludiendo al respeto a la dignidad de las usuarias y a sus derechos ciudadanos, enfatizaron la formulación de indicadores de medición; abandono de la escena del imperio de la emotividad y avance del terreno de lo posible.[9] Thayer (1998),

[9] Si bien los esfuerzos colocados por las activistas de ONG respecto de la calidad de atención tienen su base en los derechos de las mujeres y el respeto a su dignidad, es

en su análisis de la historia de una ONG feminista brasileña especializada en salud de las mujeres, advierte cómo el lugar privilegiado que había tenido "la mujer" en la institución en la década de 1970 dejó paso a las "relaciones de género" como marco conceptual de la institución; el "cuerpo" como ente político fue desplazado por la "ciudadanía" y la práctica feminista del autoexamen ginecológico fue relegada por la negociación con el Estado sobre la cuestión de los derechos de la mujer en la salud. Las activistas latinoamericanas, asegura Thayer, *indigenizaron* los productos culturales feministas importados y los ligaron a su realidad y concepción domésticas; las teorías feministas viajan revelando en sus sedimentos los lugares donde surgieron o por donde pasaron; la asimilación empujada por diversos actores —el feminismo trasnacional, las agencias de cooperación internacionales, las organizaciones de base y los Estados— supone dinámicas algunas veces de difícil incorporación. En todo caso, en Perú el tránsito fue semejante: el acento en los derechos —en un país tan a la zaga en ese aspecto— podría haber conducido al activismo al terreno donde éstos se formulan: el Estado.

Pero el posiblemente arbitrario e incompleto recuento de las demandas feministas que se sedimentaron en Perú respecto de la salud sexual y reproductiva explica lo que sucedió en la IV Conferencia Internacional de la Mujer (Pekín, 1995), cuando el presidente Alberto Fujimori —el único mandatario de Estado que intervino en la Conferencia— aseguró que él no era un presidente tradicional sino uno de "*blue jeans* y zapatillas", que estaba cometiendo una osadía en contra de la opinión de los asesores al intervenir en un foro de "mujeres", pero:

> pienso que ésta no es una simple reunión de mujeres, sino un gran foro de luchadoras que merecen el respeto y la máxima atención de los Estados y gobiernos [...] mi gobierno ha decidido llevar a cabo, como parte de su política de desarrollo social *y lucha contra la pobreza,* una estrategia integral de planificación familiar que encara, abiertamente y por primera vez en la historia de nuestro país, la grave carencia de información y de servicios sobre la materia, para que de esta manera las mujeres dispongan, *con toda autonomía y libertad, sobre sus propias vidas* [...] lamentablemente en el Perú, mientras que en el pueblo y especialmente las mujeres pobres,[10] hay receptividad,

posible preguntarse sobre la viabilidad de esa propuesta —siendo uno de los indicadores el tiempo dedicado a la usuaria del servicio de salud— frente a los procesos de reforma del sector, que enfatizan la eficiencia, medida en el (breve) tiempo, de los prestadores del servicio para atender a cada paciente. Las contradicciones entre las políticas formales que benefician a las mujeres y el marco de privatización y neoliberalismo en el cual se logran suscitan desconfianza sobre su posibilidad (Álvarez, 1997; Tamayo, 1997).

[10] El énfasis en la democratización implícita en el Programa de Planificación Familiar, al ponerse a disposición de la población pobre, es recurrente en la visión oficial. Ya

> en la jerarquía católica hay una resistencia, a mi modo de ver, desproporcionada frente a este tema [...] Se trata de impedir a toda costa que el Estado peruano lleve adelante una política de planificación familiar moderna y racional. Se nos ha acusado de que pretendemos, tras una reciente ley que permite la voluntaria vasectomía y la ligadura de trompas como parte de un conjunto de métodos contraceptivos, imponer "mutilaciones" y querer "matar pobres" [...] Por brindar información a la población más pobre, *la jerarquía de la Iglesia católica peruana ha calificado nuestra acción gubernamental como expresión del "poder de las tinieblas"* [...] la mujer peruana no va a seguir cercada o doblegada por la intransigencia de mentalidades ultraconservadoras que pretenden convertir en artículo de fe una incapacidad para aceptar los cambios sociales [...] Los métodos de planificación familiar en mi país están ahora legalmente al alcance de las mujeres, los hombres y las familias de todas las clases sociales para que los usen, subrayo, libre y responsablemente [cursivas mías].

Así, luego de este discurso, ovacionado en la Conferencia, se produjo lo que Rosa María Alfaro (1996) calificó de una cierta alianza, implícita aunque no pactada, del gobierno con organismos de la sociedad civil, reagrupando a las feministas en su entorno y de alguna manera dirimiendo, desde la sociedad civil, la tensión entre Fujimori y la Iglesia católica respecto de la Planificación Familiar. Las coincidencias con las feministas —que como se aprecia en el recuento de líneas arriba, fueron muchas— llevaron a varias integrantes de ONG a premiarlo con un "aplauso emotivo" (Alfaro, 1996: 19) y, de alguna manera, se selló un pacto. La norma que poco tiempo antes de la Conferencia de Pekín había abierto la posibilidad de ofrecer en los servicios públicos el procedimiento del AQV fue reconocida por las activistas del campo de la salud como un avance, y las abiertas declaraciones anticlericales del presidente Fujimori en China oscurecieron el propósito implícito de la política de planificación familiar, que era convertirlo en una pieza clave de la lucha antipobreza del gobierno, ya desarrollada parcialmente en la entrega y reparto clientelar de alimentos a los clubes de madres y los programas de emergencia social como Foncodes.

en su mensaje al país, en julio de 1995, el presidente Fujimori había anunciado que: "el Estado promoverá que las familias de bajos ingresos y de menor nivel educativo tengan el mismo acceso a los métodos de planificación familiar con que cuentan las clases de mayores ingresos [...] Sería una hipocresía hacer la vista gorda, sabiendo que se aplican diferentes métodos para familias de diversas clases sociales. Lo justo es difundir, he dicho difundir, a fondo los métodos de planificación familiar. Hemos sido y seremos un gobierno pragmático sin tabúes ni vacas sagradas. ¡Las mujeres peruanas deben ser dueñas de su destino!" Durante las semanas siguientes, las polémicas se encendieron, con la inclusión de la vasectomía y la ligadura de trompas en los servicios de planificación familiar del Estado, con *el solo consentimiento de la mujer involucrada* (Azaña *et al.*, 1999).

Esta alianza no pactada a la que alude Alfaro, no obstante, se mantuvo como un telón de fondo cuando se formó la Mesa Tripartita en 1997 y, más aún, generó un desconcierto de lealtades ante las primeras denuncias de violación de derechos humanos a las mujeres en los servicios de salud, *invitadas* a ligarse las trompas. Como aseguró una de las personas entrevistadas para este estudio: "[En la MT] la mayoría de la gente no tenía claro su papel como "sociedad civil", por el contrario, entendían que "todos somos parte del Programa de Planificación Familiar" y, por tanto, los enemigos del Programa, son enemigos nuestros" (E8).

Concertación, representación: la mesa está servida

Décadas atrás, las feministas peruanas vieron negada su existencia desde las instancias oficiales. Arrinconadas como otros movimientos sociales al escenario del discurso inflamado y al de las plazas públicas, las condiciones para un diálogo sobre las demandas no estaban dadas y éstas comenzaron a abrirse acicateadas, como señalamos, por un escenario nacional e internacional distinto, ya entrada la década de 1990.

Conversar no es pactar, sentenció años atrás un político peruano, en un esfuerzo por deslindar los distintos grados de compromiso que el diálogo podría implicar. Posiblemente con la misma convicción, funcionarias del Centro Flora Tristán y del Movimiento Manuela Ramos —las dos más importantes ONG feministas peruanas— acogieron el acuerdo de activistas de la RSMLAC para organizar, con el auspicio del Fondo de Población de la Naciones Unidas, una instancia que reuniera a agencias de cooperación, instituciones privadas y al Estado para, como mencionáramos anteriormente, intercambiar información y monitorear la ejecución del Programa de Acción de la CIPD, lo cual dio origen a la Mesa Tripartita.

Mientras que en el caso del Estado era claro qué instancias debían intervenir (los ministerios de la Mujer, Salud, Educación, Relaciones Exteriores), y en la cooperación internacional, agencias como AID y la OPS, junto con el Fondo de Población de Naciones Unidas, tenían un mandato que incluía inequívocamente la salud reproductiva; el panorama no parecía tan claro en el caso de la "sociedad civil". Como ya se señaló, decenas de ONG de Lima y provincias ostentan un trabajo en esa temática y hubiesen podido reclamar —como en efecto lo han hecho— su membresía a la MT, pero "en el caso de la sociedad civil se quiso una combinación de tres tipos de instituciones: académicas —y por eso están las universidades—, de derechos de la mujer o feministas, y más técnicas, como Apropo" (E7).

Con esos criterios, fueron convocadas directamente las instituciones a integrarse a la experiencia, lo cual supone que, pese a las afirmaciones de algunos documentos internos que aluden a la *representación* de la sociedad civil en el espacio tripartito, ésta no es una representación en sentido estricto: "la inclusión de universidades y ONG fue como *representantes de organizaciones* de la sociedad civil, no como 'a' la sociedad civil; es un juego de palabras que utiliza mucho el Estado y la Cooperación Internacional" (E5). Así, para algunos organismos "la Mesa está conformada por instituciones vinculadas al proceso y la agenda de El Cairo no aspira a reunir a todas las ONG feministas, porque simplemente es muy difícil tener una Mesa de Trabajo de ese tipo, demasiado abierta, donde los intereses son distintos [...] y entonces están básicamente sentadas aquellas instituciones que tienen un papel, un mandato y una acción pública en el tema de población y en [el de] implementación de El Cairo, y nosotros creemos que la Mesa es *muy representativa* de los sectores que trabajan el tema" (E10, cursivas mías).

Las integrantes de la MT entrevistadas fueron muy enfáticas al aceptar que "no representan" a nadie, más que a sus propias instituciones, pues "la sociedad civil" no las eligió para integrar la Mesa. Y ése es un aspecto que debe subrayarse si se desea indagar sobre la naturaleza de ese espacio: en la medida en que se "intercambia" información técnica podría suponerse un beneficio extendido a quienes integran la MT, pero si además se pretende "monitorear" la ejecución de un Programa de Acción, la acción misma implica papeles diferentes entre quienes participan en la Mesa, donde la "sociedad civil" debiera fiscalizar al Estado —un invitado, un *partner* más en ese espacio— en sus compromisos frente a la sociedad de naciones. Estos dos papeles, uno quizá técnico, pero otro evidentemente político —pues hubiera debido recuperar para las organizaciones sociales, la fiscalización, una de sus funciones básicas en instancias democráticas—, al fusionarse, habrían desdibujado la identidad política de las ONG y de las feministas en la Mesa.

Por otro lado, si un conjunto significativo de organizaciones privadas nacionales, basándose en criterios de experiencia y especialización, hubiera delegado su confianza en representantes en un espacio de monitoreo de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, tácitamente se hubieran creado las condiciones para que estas organizaciones representantes/representativas de la sociedad civil tuviesen la obligación de rendir cuentas de su actuación a los grupos que las eligieron —por citar sólo un aspecto de la cadena de retroalimentación de la representación—, y quienes las habilitaron para representarlas habrían estado en la posición expectante de ver reflejados sus intereses: "No éramos

representantes de la sociedad civil, ¿quién nos había elegido a nosotros? No hubo nada orgánico [...] Se pretendía que funcionáramos como un grupo de amigos, para intercambiar información y con confianza mutua" (E8), aseguró una de las personas entrevistadas.

En descargo, otra de las personas entrevistadas señaló que sería poco equilibrado —por decir lo menos— esperar una "representatividad" formal en esta instancia, siendo que en Perú la última década ha visto desplomarse la legitimidad de la representación, no sólo en el ámbito de los partidos políticos, sino avanzando en otras organizaciones sociales, en las cuales se advierte arbitrariedad en la toma de decisiones de parte de las dirigencias, poco recambio de los liderazgos, centralización del poder, etc. De cualquier forma, no ha sido el caso de la MT ser una instancia que rinda cuentas a la sociedad en función de la delegación de una "representación", pues no fue tal.

El espacio de la MT fue visto por varios de sus integrantes con diversas perspectivas: mientras para un funcionario "el papel de la MT es más político que técnico, pues las cuestiones técnicas se pueden discutir oficialmente y para las cuestiones políticas a veces es mejor tener espacios no oficiales. Yo, en la MT, puedo expresarme en términos de absoluta confianza [...]" (E11); para otras personas la MT es una posibilidad para "intercambios, dar información, sensibilizar y, finalmente, si el gobierno toma la decisión de hacer o no hacer, eso ya escapa a nuestro control [...] es preferible estar [en la MT], porque desde dentro puedes hacer cosas, en cuanto tú no estás, dejas vacíos" (E4), opinión que graficaría los hallazgos de Alfaro (1996), quien evalúa que una de las dificultades de algunas ONG feministas/de mujeres en su relación con el Estado es que confundirían "influir" —en políticas— con la entrega o transmisión de información. No ha sido posible tener acceso a documentos internos de la MT que hayan permitido hacer visible una relación de logros concretos de influencia en las políticas de Planificación Familiar e incluso, más allá, en la ejecución de los acuerdos de la CIPD y, por tanto, es difícil evaluar la pertinencia de la afirmación anterior. La MT, por otro lado, se dotó de una secretaría técnica rotativa, pero de pocos procedimientos escritos que regulasen su funcionamiento.

Mientras para un funcionario, "[la institucionalidad de la MT] no nos ha interesado, pues lo que interesa es que se mantenga como un espacio de intercambio de información, y en algunos otros temas en los que se pueda, de creación de consensos [...] probablemente si tuviera institucionalidad, los avances que se hubieran logrado hubieran sido mucho menores" (E10); para otra persona entrevistada, la práctica ausencia de reglamentos internos limita su efectividad: "La Mesa ha funcionado por consensos, lo

que implicaba que a veces había discusiones larguísimas que no llegaban a nada o que llegaban a puntos intermedios, que a mi modo de ver no siempre reflejan la realidad [...] hay un eje contradictorio entre su pluralismo y su efectividad [...] Una de las cosas que ha limitado la capacidad de la Mesa para intervenir con oportunidad, como en el caso de las AQV, es justamente su composición, porque es muy difícil ponerse de acuerdo allí adentro, la impresión es de que nadie quiere "pisar los callos" de nadie" (E7). Apreciación compartida por otra entrevistada, quien llegó a afirmar que "políticamente esa Mesa está maniatada" (E12).

En las entrevistas realizadas, algunas personas que integran la MT sugieren que en dos años de existencia, esta instancia ha permitido, además del intercambio de información, opinar fluidamente respecto de las políticas de salud del gobierno —salvo las sensibles, como el aborto o el tema de AQV, como se verá más adelante—, ofrecer insumos para el seguimiento del Programa de Acción (indicadores de seguimiento de calidad de atención) y coordinar acciones ante las reuniones de "Cairo + 5". En todo caso, su sola existencia puede ser exhibida por funcionarios del Fondo de Población como la viabilidad de un proyecto piloto de *concertación* (sociedad civil-Estado) y agendas comunes, ante las dificultades de instauración de espacios semejantes en los otros países donde se esperaba que el proyecto original tuviera vigencia (Chile, Colombia, Nicaragua y Brasil). Los documentos formales de la MT no señalan explícitamente que éste sea un espacio de "concertación", pero algunas alusiones a sus acciones podrían referirnos a ello. Así, por ejemplo, en la redacción de un comunicado público se señala que la MT "representa un esfuerzo de concertación entre sus miembros" (Pronunciamiento de la MT, diarios de Lima del 5 de febrero de 1999), y un representante del Fondo de Población de Naciones Unidas en el Perú se refiere a que "[la MT] ha sido un espacio de buena voluntad, donde *cualquier diferencia en las concepciones y estrategias ha sido conversada*, se han buscado los espacios de coincidencia [...] Consideramos que eso es sumamente importante y *coloca a Perú en una situación única en la región y posiblemente en el mundo*: la sociedad civil, el gobierno y la cooperación internacional trabajando conjuntamente en la implantación de los acuerdos de una conferencia internacional [...] El hecho de poder *dialogar, acordar* acciones, diseñar *estrategias compartidas, coordinar* esfuerzos y optimizar recursos humanos y materiales es sumamente valioso. Es un agrado muy especial constatar que esto ha podido realizarse en Perú como una experiencia pionera" (Movimiento Manuela Ramos, 1998: 14-15, cursivas mías).[11]

[11] Una persona integrante de la MT señaló que, en su opinión, el UNFPA es quien pone los límites de la discusión, una especie de garante del equilibrio entre las partes, pero

El anquilosamiento de los canales de participación —incluso la resemantización de lo que el concepto significa— y la trayectoria autoritaria del régimen, arrojan sombras sobre el sentido mismo de la concertación de esfuerzos con el gobierno. Para una observadora externa a la MT: "desde tu posición como feminista, como organización de defensa de las mujeres, qué sentido tiene que "insumas" tiempo [...] qué sentido tiene darle [al Estado] todos tus conocimientos y metodologías; si no evalúas tu capacidad de influencia, ¿vas a convencer a una instancia estatal? Eso es absurdo e irreal [...] un gobierno como el nuestro, con las muestras que ha dado [...] me parece que es ingenuo, por decir lo menos, pretender que te vas a sentar y vas a lograr algo" (E6). Esta actitud paralizante parece situarse en el otro extremo de las posibilidades de diálogo con el Estado: mientras que en la cuarta entrevista es posible opinar en la MT aunque sin importar demasiado si "el gobierno hace o no hace", claudicando de alguna manera de la capacidad de presión política, en el otro caso se atesora la información y los conocimientos, a la espera de tiempos más propicios. Lo que parecería estar sobre el tapete es la relación entre el grado de autonomía de las organizaciones sociales respecto del gobierno y la eficacia de la influencia en políticas: ¿cuán eficaz se es, si se es autónomo?[12] Lo que el despliegue de las estrategias sugiere, sin embargo, es una cierta opacidad en la identidad de las ONG en tanto voces de la sociedad y no voceras de las políticas oficiales.

Los rasgos difuminados del papel fiscalizador de la sociedad civil en este espacio tripartito se descubrieron cuando, pocos meses después de instalarse la MT, se multiplicaron las denuncias sobre violaciones a los derechos de las mujeres en los establecimientos de salud, particularmente referidas a la ligadura de trompas. Las tensiones llegaron a tal punto que, como opinó un entrevistado, "el caso de las AQV ha sido un caso límite que ha *testeado* la viabilidad de la MT [...] en ese contexto era evidente que la MT quería evitar la confrontación directa entre sus grupos, como las "Floras", pero el Minsa y el Ministerio de Educación también tenían interés en minimizar o negar las cosas [...] Esas contradicciones que hicieron a la MT pronunciarse tarde y ambiguamente —a mi modo de ver—, pero pronunciarse sin el peso institucional que la situación merecía, fueron justamente el hecho de evitar una división interna y el que no existían mecanismos de regulación; las reglas no están claras" (E7).

para que la "sociedad civil" no se exceda, en un intento de mantener la MT, que es un éxito para la representación del UNFPA en Perú (E8).

[12] Sinesio López, comentario personal.

La ligadura de trompas es declarar que Perú es un burdel[13]

En Perú, en 1996, 60% de las mujeres en unión conyugal, según la Encuesta Nacional de Demografía, Educación y Salud (ENDES), no deseaba tener más hijos, cifra que se elevaba a 75% en zonas rurales y en mujeres de la sierra; en algunos departamentos, como Apurímac y Huancavelica, el porcentaje crecía hasta 82 y 85%. La "necesidad insatisfecha" de servicios de planificación familiar llegaba a 9% en zonas urbanas, pero subía a 20% en áreas rurales. Esa última encuesta disponible concluye que en los últimos cinco años previos a su realización, 35% de los nacimientos ocurridos en Perú fueron "no deseados" y que existía una brecha entre el número de hijos deseados en zonas rurales (3.1 hijos) y la cantidad observada (5.6 hijos). En 1988, cuando existían 99 785 usuarios, hombres y mujeres, de métodos de planificación familiar cubiertos por el sector público, el Ministerio de Salud, con apoyo del Fondo de Población de Naciones Unidas, inició un esfuerzo ordenado de oferta de servicios que experimentó un crecimiento sostenido entre 1991 y 1996 (852 798 usuarias(os), año en el que los servicios de anticoncepción se tornan gratuitos en los servicios de salud, pero en el que la demanda comienza a decaer: entre 1996 y 1997 fueron 805 155, y entre 1997 y 1998, 799 141; estos años coinciden con la llamada "crisis de la AQV" (Azaña *et al.*, 1999).

En efecto, desde 1996 periodistas del diario *El Comercio* —y posteriormente *La República*—, políticos de oposición, parroquias y organizaciones de mujeres habían comenzado a detectar y difundir que estaba en marcha un programa de planificación familiar que priorizaba la oferta del recientemente liberado método de ligadura de trompas, entre otros medios contraceptivos, en los establecimientos públicos ubicados en las provincias más pobres del país. Más aún, se denunció que el convencimiento a las mujeres para ligarse las trompas estaría siendo apoyado por el ofrecimiento de alimentos, donados a postas de salud por la USAID-Prisma, a través del Programa de Alimentación para Familias en Riesgo (Panfar). Junto con las primeras denuncias llegaron las reiteradas negativas de las autoridades del ministro de Salud y de otros funcionarios públicos; pero en los meses siguientes, un estudio sobre los derechos humanos de las mujeres en los servicios públicos de salud, auspiciado por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer y el Centro Legal para Derechos Reproductivos y

[13] Afirmación de monseñor Juan Luis Cipriani (*La República*, 20 de febrero de 1998).

Políticas Públicas (Cladem y CRLP, 1998) y ejecutado por dos investigadoras del Centro Flora Tristán —una de las ONG impulsora de la MT—, acumulaba mayores evidencias.

En un intento de resumen: a lo largo de 1997 y 1998 se evidenció que el gobierno había establecido metas numéricas de AQV para los establecimientos de salud, que sus funcionarios, médicos y enfermeras recibían cuotas de captación de usuarias de este método anticonceptivo con beneficios o sanciones administrativas —si las cumplían o no—; que en ciudades y pueblos, especialmente de la sierra, se organizaban "festivales" o campañas de ligaduras de trompas. Se recogieron también pruebas sobre que algunas mujeres no habían dado su consentimiento para la intervención quirúrgica, o que no habían sido debidamente informadas sobre lo irreversible de la misma; habrían sido ofrecidos alimentos u otros beneficios materiales. Las mujeres operadas declaraban la ausencia de buenas condiciones y profesionalismo en la intervención; en otros casos se detectaron muertes posteriores a la operación sin mayor explicación ni reparación a los deudos.

En suma, el cuadro recogido evidenciaba violaciones a los derechos humanos de las mujeres, a su derecho a la salud, y prácticas en contra de los marcos nacionales e internacionales de protección en por lo menos 243 casos (Tamayo, 1999). La Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Especializada en Derechos de la Mujer, había iniciado también sus indagaciones; un último informe, aún inédito, incluye un total de 157 casos presentados entre junio de 1997 y mayo de 1999.[14] Mientras tanto, el viceministro de Salud reconocía que en el caso de las ligaduras de trompas, era posible que como "producto del entusiasmo [!] de algunos funcionarios se cometan excesos" (*El Comercio*, 22 de diciembre de 1997), y el diario *El Comercio* seguía recogiendo evidencias y editorializaba sobre el tema (22 de julio de 1996, 26 de diciembre de 1997) con un énfasis que habría de teñir la mayoría de las intervenciones públicas contrarias a la PF —y particularmente a la AQV— y en defensa de las mujeres: "[el] estado de miseria e ignorancia de las pobladoras rurales"; el segmento de la población "más pauperizado, el menos instruido" (*El Comercio*, 19 de enero de 1998).

No es objeto de este estudio reconstruir detalladamente el proceso de las denuncias, negociaciones, quejas, contentamientos y disensos producidos en varios espacios, públicos y privados, respecto de la aplicación de la AQV en el país en los últimos tres años (aunque debería ser objeto de otro estudio), pero sí resaltar algunos de los aspectos pertinentes para

[14] No se tiene conocimiento de cuántos de los casos de la Defensoría del Pueblo están también recogidos en la investigación de Tamayo o viceversa.

iluminar esta compleja pero, al mismo tiempo, frágil urdimbre entre el Estado y el feminismo en Perú.

Un primer aspecto que resalta es la capacidad de presión política de los sectores contrarios a la aplicación de la AQV, sean feministas o de grupos conservadores, en la escena internacional y, por ende, el peso que esos escenarios han ido adquiriendo en los últimos años tanto como un instrumento para una mejor ubicación en la presión política como para dirimir conflictos internos que no hallan resolución en las instancias locales: las Naciones Unidas y la CEDAW (1998), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1998), el Congreso de Estados Unidos (1998). En este último caso, dos usuarias del servicio y un médico prestaron testimonio ante un panel del Congreso estadunidense por lo que se conoció como una "campaña masiva de esterilización" en Perú. Anteriormente, en enero de 1998, una misión integrada por un asesor de la Subcomisión de Operaciones Internacionales y derechos humanos del Congreso de Estados Unidos, un miembro del conservador Instituto de Investigación Poblacional de ese país y un integrante de la Alianza Latinoamericana para la Familia visitaron Perú, y uno de ellos —David Ziedler de la Alianza— declaró que en Perú: "Hay una guerra contra las mujeres pobres".

El segundo aspecto que debe subrayarse es la visibilidad, en la prensa escrita revisada, de las posiciones de la Iglesia católica y sus aliados, al punto que en estos tres años el conflicto sobre el tema del AQV parecería ser una partida de ping-pong con dos jugadores, la Iglesia y el gobierno, quedando desdibujado el protagonismo de las feministas por, entre otras, dos razones: la mimesis entre el discurso católico conservador y el feminista, y la fragilidad de las articulaciones entre las feministas.

En efecto, como se señaló anteriormente, desde la inclusión de la ligadura de trompas y la vasectomía como parte de los servicios de PF en los establecimientos de salud pública, la Iglesia católica tuvo un papel definido en la protesta. Desde 1995, los primeros argumentos contrarios a la medida enfatizaban —y lo seguirían haciendo— la defensa de la "dignidad de la persona humana" (Comunicado de la Conferencia Episcopal Peruana, 24 de agosto de 1995), con el agregado, posterior, de la "dignidad de la población más pobre" (obispo del Callao, Miguel Irízar, *La República*, 10 de diciembre de 1997), y considerando la "esterilización [como] un atentado a la dignidad de la mujer" (obispo Juan Luis Cipriani, *La República*, 20 de enero de 1998). Con el mismo título —"La dignidad de la mujer"—, el mencionado obispo editorializó sobre la planificación familiar y la "mutilación" de la AQV (*El Comercio*, 25 de enero de 1998). Polémicamente, poco tiempo después, el citado personaje aseveró que

"la ligadura de trompas es declarar que el Perú es un burdel" (*La República*, 20 de febrero de 1998). Un marco mayor, el de los derechos humanos y la inconstitucionalidad de la norma legal que abría la posibilidad de la AQV en los servicios públicos de salud, había sido tempranamente esgrimido en un comunicado en contra de su inclusión por la Pontificia Universidad Católica del Perú, concluyendo que "la ley mella gravemente los derechos humanos" (Comunicado de la PUCP, *El Comercio*, 11 de septiembre de 1995).

Apelar a la dignidad de las mujeres para oponerse al método de la AQV tuvo, desde la Iglesia católica y a medida que se mantenía en la prensa la información sobre las denuncias, algunos énfasis específicos. Dado que se había advertido que la norma de la AQV abría "las puertas a la agresión a la salud e integridad física y moral" (Comunicado de la Conferencia Episcopal Peruana, 8 de septiembre de 1995), las "campañas" de ligaduras demostraban que éstas "se realizaban sin los mínimos requisitos sanitarios ni asistencia médica" (Conferencia de prensa de la CEP, *La República*, 24 de enero de 1998). Se argumentó también que dichas campañas eran "una *coerción* a la libertad individual sin precedentes", y que se estaba "en contra de *la libertad de las mujeres más pobres*" (obispo Miguel Irízar, *La República*, 10 de diciembre de 1997 y 29 de diciembre de 1997, cursivas mías).

Junto con la violación de los derechos humanos —integridad física, libertad individual—, un tercer eje de argumentación eclesiástica fue el acentuar las características del sector social vulnerado. Así, bajo el título de "Los pobres son inocentes", un asesor de la Conferencia Episcopal Peruana editorializaba acerca de la "esterilización" de mujeres pobres en áreas rurales, la cual buscaba: "[la] reducción selectiva de un grupo social que además tiene determinadas características étnicas [lo cual significaba que el gobierno estaba emprendiendo un] *eugenismo racista*" (Luis Solari, *El Comercio*, 15 de enero de 1998), opinión coincidente con la de Salazar Larraín, parlamentario de oposición vinculado al Opus Dei, quien en una intervención ante el Congreso aseguró que las campañas de AQV "fomentan el exterminio rural" (*La República*, 10 de enero de 1998). Escandalizado, otro asesor de la CEP afirmaba que "todo el país se ha enterado, con estupor, que se ha aprovechado de la *ignorancia y la miseria* en que sobreviven las mujeres campesinas de ciertas zonas rurales para *obligarlas*, sin una previa y adecuada información sobre la irreversibilidad de la esterilización (Carlos Fernández Sessarego, *El Comercio*, 19 de enero de 1998, cursivas mías).

Otra línea de argumentación fue la sencilla ecuación por la cual un sexo sin reproducción nos despojaría del alma y, por tanto, nos "anima-

liza": el zoomorfismo estuvo también presente en varias observaciones de la jerarquía de la Iglesia —"no somos ni cerdos ni caballos para ser esterilizados" (Luis Sánchez, obispo de Arequipa, *La República*, 10 de diciembre de 1997)—, lo cual fue completado por las declaraciones del obispo Cipriani, un miembro visible del Opus Dei,[15] quien sentenció: "Si el ministro de Salud quiere tratarnos como animales, hay que botarlo del Ministerio" (*La República*, 20 de febrero de 1998).

La anterior fue quizá la más visible coincidencia con las feministas: 13 organizaciones de mujeres, entre ellas las dos ONG feministas que participaban de la MT, habían difundido una Carta Abierta al presidente Fujimori el 18 de febrero de 1998 donde, entre otras cosas, demandaban la supresión de metas demográficas, la eliminación de la priorización de la AQV como método —existía información de que la AQV era prácticamente la "única opción" que se les ofrecía a las mujeres que demandaban un método anticonceptivo—, la revisión del *Manual de procedimientos* para la AQV, acoger las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, que ya se había pronunciado al respecto y, ciertamente, el remplazo del ministro de Salud. Preguntada por la coincidencia con la solicitud del obispo Cipriani, una feminista declaró que: "es sólo una coincidencia [...] Nosotras estamos de acuerdo con los programas de Planificación Familiar porque es un derecho elegir cómo cuidarnos [...] El problema es que *la Iglesia se ha ido al otro extremo* y ha generado caos y confusión entre los peruanos" (Gina Yáñez, del Movimiento Manuela Ramos, *La República*, 22 de febrero de 1998, cursivas mías).

Pero en el proceso hubo más de una coincidencia, porque quizás el argumento más fuerte o el más impactante esgrimido desde la Iglesia católica para mover la compasión pública fue el de rebajar a las mujeres que se sometían a la AQV, o que eran presionadas para hacerlo, a *pobres, ignorantes, poco instruidas, míseras, campesinas* y, por lo demás, *indígenas*, sin aludir en ningún momento a los derechos que, como ciudadanas, les correspondían, entre ellos, obviamente, el de optar por un método de planificación familiar. En esa ocasión se movilizó lo que Guerrero (1994: 199) califica como el discurso "liberal" de doble faz sobre la población indígena: por un lado, los indios son criaturas ingenuas, no llegan a la categoría de adultos, son objeto de manipulación, desprovistos de voluntad, de la capacidad de expresarse y de asumir su propia defensa; por el otro lado, el discurso trasluce una estrategia de condes-

[15] Recientemente, el ahora arzobispo de Lima, Juan Luis Cipriani, explicó que las relaciones sexuales que no conducen a la procreación son "algo así como que el hombre es un semental reproductor y la mujer una vaca lechera" (*Somos*, núm. 672, 23 de octubre de 1999).

cendencia hacia los inferiores, la magnanimidad de tratar a los indios como "seres humanos".

Este tránsito de mujer "sujeto de derechos" a la "pobre ignorante" ante cuyo sufrimiento se alzaban las voces más conservadoras de la jerarquía católica y sus seguidores en ocasión de las denuncias de campañas de AQV (pero misteriosamente silentes cuando años atrás se trató del *compromiso social de la Iglesia*), fue un ángulo —la ignorancia, la miseria, la minoría de edad de las campesinas andinas— también destacado por algunas feministas: "Nosotras creemos, a diferencia de otras posiciones radicales, que las parejas tienen todo el derecho de planificar su familia. Sin embargo, lo que no vamos a permitir es que el gobierno, en su afán de disminuir la pobreza, decida aprovecharse de *la población ignorante* para esterilizarla"; y preguntada sobre si existen denuncias de las personas que han sido sometidas a esta intervención sin su autorización, dijo: "No, ese es el *gran problema.* Las usuarias *todavía* no consideran esto como una violación a sus derechos. Además, ya te podrás imaginar a una *mujer quechuablante* diciéndole al policía lo sucedido, obviamente que lo único que va a conseguir es *que se burlen de ellas y que las lastimen*" (entrevista a Giulia Tamayo, del Centro Flora Tristán, *La República*, 30 de diciembre de 1997, cursivas mías).

Por otro lado, pese a que "esterilización", para aludir a la AQV, "no era un concepto adecuado técnicamente y que además implica una fuerte carga ideológica que no beneficia a las mujeres",[16] el término fue de uso reiterado —asociado a "mutilación"— en las declaraciones públicas de la Iglesia y también de las feministas, pues las campañas de AQV implicaban que estaríamos ante "una práctica de esterilización compulsiva".[17]

A lo largo de 1997, aunque sin una estrategia coordinada, grupos feministas en Lima habían intentado hacer llegar sus hallazgos sobre la violación de los derechos humanos de las mujeres en los centros de salud a la Defensoría del Pueblo y a otras instancias públicas, e iniciaron los contactos con la prensa; hacia mediados de 1998, las recomendaciones del primer reporte de violación de derechos humanos de las mujeres en los establecimientos de salud (Cladem y CRLP, 1998) son discutidas con la misión peruana ante las Naciones Unidas, y esas reuniones son continuadas desde Cladem y el Centro Flora Tristán en Lima con autoridades públicas. En resumen, hubo un diálogo y presión políticas desde algunos grupos de mujeres hasta entrado el primer semestre de 1998, y algunas de sus recomendaciones estaban en camino de ser asumidas

[16] Entrevista a Ana Güezmes del Centro Flora Tristán (*Mujer Salud*, núm. 2, 1999).
[17] Entrevista a Giulia Tamayo (*El Comercio*, 22 de junio de 1998).

por el gobierno; entre tanto, los desmentidos oficiales se mantenían y la MT, a casi un año de su instalación, seguía sin pronunciarse públicamente, tal como se verá más adelante.

Otro de los actores que intervinieron en el debate fueron los médicos. El Colegio Médico del Perú (CMP), ante las denuncias difundidas, en enero de 1998 resolvió formar una comisión de alto nivel para evaluar el Programa de Planificación Familiar, misma que confirmó las denuncias: metas de ejecución de AQV que provenían del gobierno central y que afectaban los derechos de los médicos, coacción hacia médicos y funcionarios, etc. Las conclusiones de la evaluación condujeron al CMP a solicitar la suspensión del servicio de AQV, "que permitiera una reingeniería del mismo para garantizar el respeto a los derechos de las personas, tanto médicos como usuarias" (E3).

En los primeros tiempos del debate, según declaran algunas feministas, se trató de enfatizar que el eje central de la discusión era la vulneración de derechos humanos de las mujeres, la que debería ser subsanada sin afectar el derecho al acceso a métodos de planificación familiar, incluyendo la AQV. Así, en una carta dirigida a la presidenta de la Comisión de la Mujer del Congreso los primeros días de enero de 1998, el Centro Flora Tristán le asegura que: "hemos sostenido a lo largo de nuestra trayectoria una coherencia en relación con la lucha de las mujeres por sus derechos sexuales y reproductivos. Somos las primeras en lamentar las irregularidades que se vienen detectando en la aplicación del programa, porque sabemos que efectivamente esto puede dar argumentos a los sectores que no están a favor de estos derechos, con el peligro de retroceder lo avanzado". Y otra feminista del Movimiento Manuela Ramos aseguraba en una columna editorial: "La mayoría de argumentos que se ventilan no subrayan lo esencial: los derechos reproductivos de las personas, entendidos como la toma de decisiones sobre su capacidad reproductiva y el acceso a los medios para que estas decisiones se lleven a la práctica sin poner en riesgo su salud ni su vida" (Susana Galdós, *El Comercio*, 20 de enero de 1998), aspecto que es subrayado en la Carta Abierta dirigida al presidente de la República en febrero de ese año, y nuevamente reiterado en el pronunciamiento del Movimiento Amplio de Mujeres en ocasión del 8 de marzo de 1998: "Las mujeres en el Perú tenemos derecho a ejercer nuestra sexualidad de acuerdo con nuestras convicciones, orientaciones personales y preferencia sexual, y a acceder a la más amplia gama de métodos anticonceptivos a fin de implementar nuestras decisiones, libres de toda forma de coerción, engaño y violencia [...] Ni en el ámbito privado ni en el ámbito público, ni en nombre de ideologías, creencias religiosas, costumbres o 'razones de

Estado', se pueden avasallar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres".

Y a pesar de que algunas mujeres expresan una opinión drástica, como Yolanda Rodríguez, coordinadora regional de la Red Nacional de Promoción de la Mujer —la tercera ONG de mujeres que integra la MT—, quien solicitó "la *suspensión del Programa de Planificación Familiar* que se desarrolla en todo el país frente a las lamentables muertes de mujeres a quienes se les practicó una mala ligadura de trompas como parte de dicho Programa" (*El Comercio*, 16 de enero de 1998, cursivas mías), esos primeros meses de 1998, luego de la Carta Abierta conjunta al presidente Fujimori, y a pesar de algunas tensiones internas, dejaban aún abiertas las posibilidades de futuras acciones conjuntas. Esta situación no se produjo.

Aunque se tratará de apuntar algunas cuestiones al respecto más adelante, es posible que la diáspora de las voluntades feministas desde el mundo no gubernamental estuviera fuertemente influida por la sedimentación de posiciones diversas sobre las estrategias para vincularse con el Estado: mientras algunas voces feministas fueron haciendo más estridente su verbo y fueron endureciendo su posición respecto de la actual administración, otras —algunas de importantes ONG de mujeres— intentaron mantener el papel dialogante que su fluida interlocución con autoridades políticas les facilitaba. La *punta del iceberg* fue, nuevamente, estratégica: en el contexto de las denuncias sobre AQV, para algunas, "la coincidencia con la Iglesia no va a inhibir una denuncia por violación de derechos humanos, por una razón de principios" (E1); y el tema se abordaba tomando en consideración dos interrogantes: "en qué medida se va a desandar el camino de haber instalado los servicios de planificación familiar y en qué medida esto puede fortalecer la posición de la Iglesia. La respuesta que se tuvo fue que nunca ante una violación a los derechos humanos de las mujeres, nosotras nos hemos inhibido de asumirlas por ninguna consideración" (E6).

En la otra ribera, en tanto, había quienes opinaban que: "cuando tú trabajas derechos humanos, un solo caso es importante, no se trata de porcentajes, pero sin embargo en este caso estábamos frente a una política, a un Programa [...] y nosotros reaccionamos en el momento en que la información sobre AQV estaba siendo utilizada por sectores conservadores, como la Iglesia, para tirar abajo la Planificación Familiar" (E4), pues se buscaba "un análisis objetivo de la situación y por eso reconocimos que habían denuncias válidas pero la magnitud con la que se las había puesto en la prensa no tenía bases totalmente sustentadas" (E13), y en el entendido de que, finalmente, "una violación a los derechos de las

mujeres es tanto no darles la información para que adopten una decisión informada como no darles el servicio de AQV, que es una democratización del acceso" (E9). Y así, como reflexionó una feminista de una ONG de mujeres, la pregunta podría ser más compleja: "¿Cuál es el punto de equilibrio entre las estrategias de concertación y negociación con el Estado y las estrategias de denuncia y de control? Este es un punto de tensión que estamos intentando resolver, aunque cada institución y cada persona, individualmente" (E12).

Esta tensión, ambivalente y contradictoria, ha marcado a las feministas en la década de 1990, al orientarse hacia transformaciones que acerquen a las mujeres a la igualdad dentro de las democracias realmente existentes, y pretendiendo, al mismo tiempo, subvertir, ampliar y radicalizar los sistemas políticos democráticos (Vargas y Barrig, 1999). María Luisa Tarrés expresa esta tensión como el difícil equilibrio entre la ética y la negociación, donde se la gana:

> con valores éticos y asentado en un cálculo estratégico [...] el valor ético es aquello que no tiene precio y se refiere a la dignidad de las personas, a lo que no se puede negociar. El cálculo estratégico se refiere simplemente a un razonamiento en términos de costo-beneficio que una acción puede tener para los individuos o grupos y, por definición, incorpora las negociaciones. La separación de estas dimensiones tiene costos inmensos para movimientos que, como el feminista, se proponen un cambio radical en las relaciones genéricas. Si el movimiento sólo valora las cuestiones éticas, el resultado probablemente será el del aislamiento social [...] Por el contrario, si la acción del movimiento se redujese a la negociación estratégica, probablemente las mujeres ganarían algunos cargos, aumentando su participación en el pastel, pero no lograrían cambiar la receta [...] Una acción puramente estratégica derivaría en el mujerismo, vaciaría al movimiento de su potencial de transformación cultural [Tarrés, 1993, citada por Vargas y Barrig, 1999].

Este equilibrio, al que alude Tarrés, en Perú es aún más precario, pues la negociación de lo "posible" se produce en un marco de ausencia de democracia. Incluso frente a instancias públicas dialogantes, el no articular la afirmación de los derechos de las mujeres con la autodeterminación, con la exigencia de las transformaciones de las condiciones socioeconómicas y políticas que le permitan ejercer dichos derechos, estaría implicando un alto costo. Así, mientras algunas voces y articulaciones feministas se retraían y privilegiaban la fiscalización y la denuncia sobre las posibilidades de influencia directa en la política, otros grupos revaloraban estas estrategias centradas en el Estado a través de la moderación en el discurso: la negociación. Para el caso de las evidencias sobre

la AQV, las posibilidades de fortalecer y difundir una "tercera posición", feminista, equidistante del gobierno peruano y de la Iglesia católica, asombrosamente, se disolvieron.[18] Un tema, el de los derechos sexuales y reproductivos —que implican también el acceso a una amplia gama de métodos anticonceptivos—, y que fuera el vértice de los esfuerzos, movilizaciones, estudios y acciones públicas de las feministas en las últimas décadas, se les fue de las manos. Más aún, selectivamente, algunas líneas del parlamento feminista fueron apropiadas, reelaboradas y engullidas por dos invitados advenedizos a la mesa servida por el feminismo, que terminó, como lo sugiriera la feminista Sonia Montaño, desalojado del banquete.[19] A propósito de estos sucesos, la imagen del movimiento, recogida en las entrevistas de propias y ajenas a él, fue la de "un movimiento en crisis/ desarticulado/ ausente del debate entre gobierno y la Iglesia católica/ sin capacidad para convocar y coordinar un plan/ dentro de las feministas hay una serie de desacuerdos y eso también contamina la MT". Una de las manifestaciones de estos desencuentros fue, por consiguiente, la dificultad para establecer alianzas dentro del movimiento de mujeres y virar hacia las organizaciones de derechos humanos (E1). Al respecto, parece válida una larga glosa de una entrevista:

> El lugar donde se debió haber armado la estrategia era el Cladem, pero este tema coge a un Cladem muy debilitado, por la misma razón por la que se están debilitando todos los espacios de mujeres y ONG: hay distintas posiciones sobre cómo se debe trabajar para conseguir cosas y eso tiene, como uno de sus puntos, la relación con el Estado en este momento, y la incapacidad para poder debatir; entonces, aparece como que todas estamos de acuerdo, pero nadie hace nada [...] En la práctica, tú comienzas a hacer alianzas dentro de esos grupos y eso [la inactividad] te hace perder mucha fuerza, y comienzas a buscar alianzas hacia fuera, pero no como parte de una estrategia bien pensada, ni que acumula saberes y las experiencias del grupo que supuestamente están ahí, soportando tu acción [...] Tuvimos alianzas con [los grupos de] derechos humanos, pero no fueron lo suficientemente potentes ni armadas como para dar y evaluar los pasos siguientes, y ahí los medios [de comunicación] tuvieron un papel muy importante, que muchas veces

[18] La centralidad de la Iglesia católica no sólo en el debate, sino también en la acción, se evidencia en el aún inédito informe de la Defensoría del Pueblo respecto al AQV: de los 80 casos ingresados "de parte", es decir cuando la denuncia la efectúa el o la agraviada, los familiares o una institución, 35 de ellos fueron ingresados por representantes de la Iglesia católica y sólo ocho por ONG de mujeres.

[19] A propósito de su incursión en el aparato del Estado, la feminista boliviana Sonia Montaño aseguró, en 1995, que se sentía arrimada al "filo de la mesa" por otros actores políticos, el gobierno, los partidos.

> provocaron el tener que correr para dar el siguiente paso. Me da la impresión que se perdió el control de la situación, y esto tiene que ver con haber agarrado a las organizaciones de mujeres en una situación de mucha debilidad [...] Esto juega mucho con los protagonismos más individuales o institucionales [entre las ONG de mujeres], conjugados con los sentimientos de soledad y de desconfianza de los otros. (E6)

Y, para un grupo en particular, "fue un momento muy complicado para Flora Tristán [...] nos hicieron saber que poníamos en peligro lo avanzado en El Cairo y que adoptar una postura autónoma implicaba enfrentarse al Estado" (E2).

Y ENTONCES, ¿PARA QUÉ SIRVE LA MESA?[20]

Mientras el debate seguía su curso, las reuniones de la MT se sucedían periódicamente. Entre julio de 1997 y octubre de 1998, las escuetas actas de las reuniones no dan cuenta de las discusiones internas que se suscitaban a raíz de las denuncias y opiniones —cada vez más constantes en los medios de comunicación— respecto de la AQV. Las razones podrían ir más allá de los procedimientos de registro de las sesiones y recordarnos algunas de las indefiniciones de la MT: ser o no ser un espacio de "concertación". Y, en ese caso, sobre qué bases se concerta el seguimiento al Plan de Acción de El Cairo en una confluencia del instaurador y del fiscalizador en una misma instancia, cuáles son los mecanismos y procedimientos de funcionamiento, cómo se perfila la identidad de esas organizaciones representativas/representantes de la sociedad civil y, finalmente, cuán neutralizadoras de la acción política pueden ser las relaciones contractuales que las ONG de mujeres mantienen con el gobierno.

Un "representante" del Estado, del Ministerio de Salud, ante la MT, señalo: "tuvieron la oportunidad de presentar su posición, [pero como] el Ministerio evaluaba que eran "pocos" casos parece que no le dio importancia [...] entonces las denuncias se hacen públicas y a gran escala porque el Minsa no respondió, no reaccionó, pero ése es un problema del Ministerio [de Salud], no de la MT" (E4). Opinión que coincide parcialmente con la impresión de otra entrevistada, quien asegura que "el tema del AQV se llevó a la Mesa y esperábamos que el Minsa reaccionara, pero el Ministerio no le tomó importancia, ni a la Mesa ni a los medios [...] y luego nos dicen que es poco ético hacer pública la denuncia sin pasar

[20] Pregunta recogida en la entrevista núm. 6.

antes por la MT" (E2). Al parecer estamos nuevamente ante un desvanecimiento de las identidades de los actores que confluyen en ese espacio que se pretende concertador y que monitorea el seguimiento de un compromiso internacional asumido por el gobierno peruano. Para una persona, "esa es la forma como se hace política en el país: la Mesa es un espacio público que se volvió doméstico, se privatizó, y alrededor del tema del AQV se conversaba informalmente, se manejaban los rumores y las posiciones por teléfono, entonces pierdes así la oportunidad de usar un canal formal, con rutas formales, para hacer denuncias" (E5). Impresión compartida por otro integrante de la Mesa, quien aseguró: "Lo que estamos tratando de poner en la MT son temas de discusión, que de repente no se pueden poner de forma, hasta cierto punto, oficial, pero sí de manera extraoficial: el problema de los servicios, de las denuncias que salieron hace como un año [se refiere al AQV], son temas que los pusimos en la Mesa para una conversación *no oficial*, en función de la amistad, más que en función de las cuestiones del cargo" (E11, cursivas mías).

Con el contexto anterior, resultó insólito entonces el pedido de un funcionario público integrante de la MT, quien, según el acta de las reuniones del 10 de octubre de 1998, solicitó a los miembros de la MT "que canalicen ese tipo de situaciones [denuncias públicas referidas a Derechos Sexuales y Reproductivos] primero a través de la Mesa". Y luego de un intercambio de cartas y una tensa situación entre una de las ONG feministas integrante de la Mesa y el representante del sector público, más sorprendentemente aún, se plantea un procedimiento inusual entre un "grupo de amigos y de profesionales de confianza", pues según el acta de esa reunión: "Las y los miembros de la Mesa, leídas ambas cartas, coincidieron en la necesidad de canalizar a través de la Mesa como primera instancia, cualquier indicio de problema en relación con los temas de Población, Salud Sexual y Reproductiva que constituyen objetivos de la Mesa".

Posteriormente, el 5 de febrero de 1999, casi dos años después de constituirse, se publica un comunicado de la MT sobre la aplicación de la AQV, donde se opina que la información sobre que en Perú se aplica un "Programa de Esterilización masivo de carácter coercitivo, [la MT] considera que es errónea pues no se ajusta a la realidad". Y reconoce que existieron metas de cobertura, insuficiente información a usuarias, etc., adelantando que se han acogido recomendaciones y realizado cambios en los manuales de AQV. El pronunciamiento siguió dividiendo las opiniones: para algunas personas fue un éxito que el gobierno (varios ministerios) reconozca sus errores y la existencia de aquello que fue reiterada-

mente negado en los años anteriores; para otras personas entrevistadas el comunicado fue sólo un "lavado de cara" a Fujimori, casi una "vergüenza". Algunos cambios, en efecto, se habían registrado por presión de los grupos de mujeres y a consecuencia de las denuncias públicas, como en el caso del *Manual de procedimientos para la AQV*, lo cual, según información de la Defensoría del Pueblo, pudo haber tenido un impacto directo en las denuncias procesadas: del total de 157 casos referidos a AQV y acopiados por la Defensoría en el ámbito nacional, 137 (90%) corresponden al periodo de 1997 hasta el 5 de marzo de 1998, fecha de vigencia de dos manuales de procedimientos anteriores.

Si, como aseguran algunas de las personas entrevistadas para este estudio, las denuncias sobre la implantación de los servicios de planificación familiar y el énfasis en la AQV fueron la situación límite para probar los márgenes de acción de la MT, parecería necesario retroceder aún más para encontrar un marco más global de análisis de experiencias que se pretenden concertadoras con el Estado: ese marco es el sistema político. Como se señaló en las páginas iniciales de este texto, Perú es un caso atípico de un gobierno elegido en 1990 bajo reglas representativas democráticas y reelegido posteriormente luego de un autogolpe de Estado que contó con la anuencia pública mayoritaria. Un nuevo periodo se instala en el país, no sólo el de las reformas que pretenden instalar el sentido común del neoliberalismo y sus reglas de juego, sino también el de una continuada clausura de canales de participación ciudadana que tiende a concentrar las decisiones y el poder en el gobierno central y en la hegemónica figura del presidente de la República. La capacidad de gestión de los gobiernos municipales fue reducida, y más aún la de los cuadros intermedios en la administración pública, cuyo margen de acción en este caso concreto se pulverizó.

Aunque no se cuenta con evidencias contundentes, son confiables las fuentes que aseguran que no sólo los métodos de planificación alternativos al AQV desaparecieron virtualmente de los servicios públicos de salud, sino que esta decisión fue tomada directamente en el Ejecutivo con el argumento inequívoco de que la ligadura de trompas representaba la opción más eficiente, en términos de costo/beneficio, para disminuir el ritmo del crecimiento demográfico. De esta decisión, básicamente tecnocrática, se podrían haber desprendido las metas —y "festivales"— de ligaduras de trompas, la presión a los establecimientos de salud para cumplirlas, las amenazas al personal de los centros médicos y hospitales para ejecutarlas, y las subsecuentes violaciones a los derechos de las mujeres. Como aseguró una persona entrevistada: "Hay evidencias de metas, de presión y de politización del programa, que es lo peor que pudo

pasar. El programa se politiza porque el presidente [Fujimori] en concreto asume que ésta es una de sus estrategias más importantes de lucha contra la pobreza. Había que cumplir tales metas y punto; en la estructura vertical del Estado peruano [y en la decisión] no se aquilató el daño que podía causarse al programa y a su calidad. Fue un arma de doble filo" (E7). Si ésta era la situación en el campo de la *gran* política, la MT fue un pequeño laboratorio de ese contexto: "Había expectativas de que [la MT] fuera un espacio de concertación de políticas, en donde todos teníamos la capacidad de participar en la toma de decisiones, pero el sistema político no es propicio: todo lo decidía Fujimori" (E8).

La mujer peruana no parecía tener "el destino en sus manos" con este Programa de Planificación Familiar —como había vaticinado el presidente de la República en su mensaje al país del 28 de julio de 1995—. Y ese discurso, y el aún más beligerantemente anticlerical y cuasifeminista que dirigió a la Conferencia Internacional de la Mujer en Pekín, comenzaron a desmoronarse no sólo al ventilarse las denuncias ante el Congreso estadunidense, sino también con la repercusión en la prensa internacional. Así, el diario español *El País*, el 26 de diciembre de 1998, sobre la base de la investigación de Tamayo (1999), llamaba la atención con un titular sobre "250 000 peruanas esterilizadas en tres años". Y continuaba con que el gobierno de Fujimori ha aplicado "una campaña sistemática de esterilización de miles de mujeres en las zonas más deprimidas del país. En total han sido 250 000 las peruanas que a lo largo de los tres últimos años han quedado estériles, muchas de ellas sin su consentimiento". Replicada por el *Sunday Telegraph* de Londres, la *BBC*, el *New York Times*, y otros medios, la información era lo suficientemente ambigua ("muchas de ellas sin su consentimiento"), y el sesgo moral acentuado por la "campaña sistemática de esterilización de miles de mujeres" tan desbrozado, que 250 000 mujeres "hubieran quedado estériles", no podía ser otra cosa más que el exterminio de una población inerme.[21] Así, un cuarto de millón de peruanas reflejaron, desde la prensa internacional, la imagen de una masa acrítica y sumisa, *tercermundista*, en suma.

No obstante, esta exhibición de información en el escenario internacional derivó en la famosa frase del cuento: "El emperador está desnudo". Posiblemente irritado por la repercusión externa de las denuncias, y en lo que consideraba un intento de "dañar políticamente al gobierno", el presidente Fujimori se dirigió a las Naciones Unidas —en la reunión co-

[21] Las ligaduras de trompas realizadas por diversos centros de salud —que no consideran las realizadas en los establecimientos de la Seguridad Social— fueron: en 1996, 81 762; en 1997, 109 689; y en 1998, 25 995 (Azaña *et al.*, 1999).

nocida como "Cairo + 5"— con un argumento central ya superado en el Plan de Acción de la CIPD de El Cairo 1994: "[un] círculo vicioso de pobreza-hijos no deseados-pobreza", sería lo que pretende romper el Programa de Planificación Familiar peruano, pues "tenemos que romper definitivamente este círculo apelando a políticas poblacionales realistas, con bases macroeconómicas que permitan la estabilidad necesaria para un sostenido desarrollo nacional".[22] Tiempo atrás la sensatez había hecho retroceder esa línea argumentativa que, intrínsecamente, contradice las declaraciones presidenciales previas sobre la libertad de las mujeres para planificar su familia y sobre su apertura a sectores empobrecidos que no tenían acceso a los servicios de planificación familiar.

Pero eso no fue todo. El presidente peruano dirimió, desde su perspectiva, una tensión que preocupa a las activistas feministas, a las profesionales de las ONG de mujeres, a las investigadoras: hasta qué punto es posible mantener la identidad del feminismo primigenio, aquel que persiste en la memoria como una conciencia crítica y se reconoce como parte de un movimiento social, y no oscurecerla con la identidad de la experta que mantiene relaciones contractuales con el Estado. Si alguna vez cupo duda sobre si éste era un falso dilema, el presidente Fujimori se encargó de aclararlo cuando, en el discurso que glosamos, aseveró: "Evidentemente el programa [de Planificación Familiar] ha funcionado a pesar de sus detractores, y *habríamos avanzado aún más si ellos no hubieran puesto tantos escollos.* Porque no solamente hemos tenido que batallar contra las costumbres arraigadas y la prédica de algunos sectores conservadores, sino que, además, *aunque parezca difícil de creer, algunas organizaciones no gubernamentales, que probablemente no tuvieron la participación presupuestal que esperaban,* se sumaron a la campaña de algunos medios de comunicación y sectores políticos que, traicionando sus principios, actuaron en contra de los programas de salud reproductiva" (cursivas mías). En otras palabras, la posibilidad de reaccionar críticamente, fiscalizar las políticas de gobierno y presionar por sus cambios no es potestad de la sociedad; si los ciudadanos —en este caso las ONG— ejercen sus derechos es porque no tuvieron acceso a los recursos económicos estatales. Esta descripción envilecida de la relación contractual de las feministas con el actual gobierno, acepta también una lectura en otros sentidos: cuando se tiene "participación presupuestal" en el gobierno, ¿las ONG callan?

En la reunión conocida como "Cairo + 5", y en contraste con la estridencia del discurso presidencial, algunas personas entrevistadas coinciden

[22] Discurso del presidente Alberto Fujimori en el vigésimo primer periodo de sesiones de la ONU sobre población y desarrollo, el 30 de junio de 1999.

en señalar que la delegación oficial peruana a la cita de Naciones Unidas cumplió un papel progresista y dialogante respecto de la defensa de lo conquistado en El Cairo en 1994. Pero aquello que alguien calificó como la "esquizofrenia peruana" en la reunión, no silenció la reacción de las ONG de mujeres, feministas y colectivos por la salud reproductiva frente al mensaje presidencial: un comunicado de rechazo, con la firma de decenas de organizaciones y el respaldo de otras redes internacionales presentes en Nueva York en ese momento, apareció en los diarios de Lima el 30 de junio de 1999; sólo Flora Tristán, una de las tres ONG de mujeres integrantes de la MT, lo firmaba.

Antes que una conclusión, más bien una intuición

En estudios anteriores, en Chile y Colombia, y en el intercambio fluido con feministas preocupadas por los derroteros del movimiento al fin de la década de 1990, el tema de la relación feminismo-Estado ha sido recurrente. Las activistas han pugnado por asignarle a su militancia y compromiso un valor no sólo político sino también profesional, y así muchas feministas han sido capaces de influir en los escenarios internacionales, en las políticas nacionales y en los espacios de decisión pública. El reconocimiento a esta habilidad y experiencia técnica lleva a los Estados y a los organismos de cooperación internacional a solicitar cada vez más crecientemente la asesoría y los servicios profesionales de las feministas.

Esta incursión en el aparato público coincide con las extendidas transformaciones en los Estados latinoamericanos, con los drásticos cambios en la economía, y con el decaimiento de las movilizaciones sociales. En estos nuevos escenarios, la opacidad de las identidades primigenias de las feministas —cada vez más halagadas por los no pocos éxitos logrados en la esfera pública, y seducidas entonces por un sentido común pragmático— hace reposar sus estrategias en el Estado y en los espacios de la política formal. A lo largo de estas páginas he pretendido subrayar las tensiones que recurrentemente aparecen entre las feministas de otros países de la región y que, en el caso de Perú, se agudizan por la contracción de canales democráticos en el Estado, que llegan a poner en cuestión experiencias piloto, como la de la Mesa Tripartita.

Pero ese dilema, que inicialmente pudo plantearse como "Estado/gobierno: sí o no", es mucho más complejo; la escenografía —e iconografía— de fines de la década de 1990 no es, evidentemente, igual a la de 1970, pero la esencia del feminismo, que es la subversión de la situación

de la mujer en la sociedad, no puede evadir que el Estado y los discursos públicos manifiestan y refuerzan la desigualdad del poder, entre hombres y mujeres, y también entre mujeres.[23] Si se trata de identificar una línea demarcatoria de aguas, ésta está mucho más arriba que la (o)posición de las feministas frente a sus Estados nacionales, pues de lo que se estaría tratando es de un viraje más profundo, y quizá más peligroso, de unas voces feministas remozadas, y en ciertas circunstancias casi hegemónicas, hacia una visión y acción tecnocráticas, asépticas respecto de las implicancias de los contextos políticos, despojadas del sello político que la memoria persistente del feminismo aún insiste en rescatar.

BIBLIOGRAFÍA

Alfaro, Rosa María, *Agendas públicas de género. Inicios de una nueva etapa pública: entre dificultades, dilemas y avances,* Consultoría de inserción e impacto público de las contrapartes de la Fundación Ford, Lima, agosto de 1996, ms.

Álvarez, Sonia, *(Re)Negotiating Differences and Restructuring Resistance in the Latin American Feminist Movement Field,* ponencia presentada en la Universidad de North Carolina, Chapel Hill, octubre de 1997, ms.

———, *Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO "Boom",* ponencia presentada en el Fourth Annual Schomburg-Moreno Lecture, Mount Holyoke College, South Hadley, marzo de 1998, ms.

———, "Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO 'Boom'", *s. d.,* s. a.

———, "An even Fidel can't Change That. Trans/National Femnist Advocay Strategie and Cultural Politics in Latin America", *s. d.,* s. a.

———, "Los feminismos latinoamericanos se globalizan en los noventa. Retos para un nuevo milenio", inédito [1998].

Azaña, Jorge, María Flores, Ana Guëzmes, Óscar Guzmán, Jerry Rebaza y Ego Salazar, *Evolución normativa y programática de la planificación familiar en el Perú,* Lima, Universidad Cayetano Heredia, Lima, 1999, ms.

Barrig, Maruja, "Mujer y desarrollo: nosotras no éramos todas", en Narda Henríquez (ed.), *Encrucijadas del saber. Los estudios de género en las ciencias sociales,* Lima, PUCP, 1996.

———, *De cal y arena: ONG y el Movimiento de Mujeres en Chile,* Santiago, mimeo., 1997a.

———, "La larga marcha: Movimiento de Mujeres en Colombia", *s. d.,* 1997b.

[23] El informe de Desarrollo Humano del PNUD en 1995, que incluye estadísticas sobre la brecha entre hombres y mujeres, sugiere que los cambios que colocan a Perú en el lugar 62 sobre 130 países se observan en las "mujeres de la élite" (Barrig, 1996).

Barrig, Maruja, *Los malestares del feminismo latinoamericano: una nueva lectura,* ponencia presentada en la reunión de LASA, Chicago, septiembre de 1998, ms.

Cladem y CRLP, *Silencio y complicidad. Violencia contra las mujeres en los servicios públicos de salud en el Perú,* Lima, Cladem-CRLP, 1998

Guerrero, Andrés, Una imagen ventrílocua: el discurso liberal de la "desgraciada raza indígena" a fines del siglo XIX, en Blanca Muratorio (ed.), *Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX,* Quito, FLACSO, 1994.

Güezmes, Ana, *Los espacios de concertación desde la agenda feminista: presentación y análisis de la experiencia de la Mesa Tripartita de seguimiento a la CIPD,* ponencia presentada en el seminario "Reflexiones para la Agenda feminista del Nuevo Milenio", Lima, Centro Flora Tristán y Woman Kind, agosto de 1999.

Movimiento Manuela Ramos, Seminario: Fortaleciendo las Coordinaciones entre Estado y sociedad civil en la implementación de los Acuerdos de El Cairo y Beijing, Lima, OPS, UNFPA, Mesa Tripartita, 1998.

Olea, Cecilia (ed.), *Encuentros, (des)encuentros y búsquedas. El movimiento feminista en América Latina,* Lima, Centro Flora Tristán, 1998.

Tamayo, Giulia, "La maquinaria estatal: ¿puede suscitar cambios a favor de las mujeres?", *Socialismo y Participación,* núm. 79, 1997, pp. 9-18.

———, *Nada personal. Reporte de derechos humanos sobre la aplicación de la anticoncepción quirúrgica en el Perú 1996-1998,* Lima, Cladem, 1999.

Thayer, Millie, *Traveling Feminisms: From Embodied Women to Gendered Citizenship,* ponencia presentada en la reunión de LASA, Chicago, septiembre de 1998, ms.

Vargas, Virginia y Olea Cecilia, "El movimiento feminista y el Estado: los avatares de la agenda propia", *Socialismo y Participación,* núm. 80, 1997, pp. 25-49.

———, "Entrevista", en Maruja Barrig, *El aborto en debate. Entrevista a líderes de opinión,* Lima, Sumbi y The Population Council, 1993.

——— y Maruja Barrig, *Una agenda feminista. El rescate de la utopía,* ponencia presentada en el Seminario "Reflexiones para una agenda feminista", Centro Flora Tristán y Woman Kind, Lima, agosto de 1999.

Vásquez, Roxana, "Entrevista", en Maruja Barrig, *El aborto en debate. Entrevista a líderes de opinión,* Lima, Sumbi y The Population Council, 1993.

AUTORES

Aldo Panfichi. Doctorado en sociología, New School Social Research, Nueva York. Profesor asociado e investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Nora Rabotnikof. Doctora y profesora en la Facultad Latinomericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México.

Diana Tussie. Doctora por la University of London. Profesora e investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina.

Enrique Peruzzotti. Doctor en sociología, New School for Social Research, Nueva York. Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Torcuato di Tella, Argentina.

Vicente Espinoza. Doctor en sociología, Universidad de Toronto. Profesor e investigador del Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile.

Marcel Claude. Doctor (c) en economía, en la Faculté des Sciences Economiques, Sociales et Politiques la Université Catholique de Louvain (Bélgica). Director ejecutivo de la Fundación Terram, Chile.

Mauricio Romero. Doctor (c) en ciencia política, New School for Social Research, Nueva York. Profesor e investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

Cristina Rojas. Doctora en ciencia política, Carleton University, Ottawa, Ontario.

María Emma Wills. Doctora (c) en ciencia política, University of Texas, Austin. Profesora e investigadora de la Universidad de los Andes, Colombia.

Farid Kahatt. Doctor en ciencia política, Universidad de Texas, Austin. Profesor e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México.

Antonio Zapata. Doctor en historia, Columbia University, Nueva York. Asesor del Congreso de la República del Perú.

Joanna Drzewieniecki. Doctor en ciencias políticas, State University of New York, Buffalo. Investigadora independiente, consultora. Activista de derechos humanos.

Héctor Palomino. Licenciado en sociología, Universidad de Buenos Aires. Profesor, Universidad Argentina de la Empresa.

Roberto Saba. Abogado, Universidad de Buenos Aires. Candidato a doctor en derecho (J. S. D.), Yale Law School. Profesor de derechos humanos y derecho constitucional en la Universidad de Buenos Aires.

María del Carmen Feijoó. Licenciada en sociología, Universidad de Buenos Aires. Investigadora, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet).

Gonzalo de la Maza. Fundación Social de Lucha Contra la Pobreza, Chile.

Marcela Ríos. Maestría en ciencias sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Investigadora, Centro de Estudios de la Mujer, Chile.

Hanny Cueva. Licenciada en economía, Universidad del Pacífico. Profesora de la Universidad del Pacífico e investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

Armando Millán. Antropólogo, Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigador del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

Maruja Barrig. Investigadora y consultora independiente.

Paula Muñoz. Socióloga, Pontificia Universidad Católica del Perú.

María Pía Riggirozzi. Maestría en relaciones internacionales. Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina.

BIBLIOGRAFÍA

Abel, Christopher, *Ensayos de historia de la salud en Colombia, 1920-1990,* Bogotá, Iepri-Cerec, 1996.

Abregú, Martín, "Desafíos al trabajo en derechos humanos en el umbral del próximo milenio", trabajo presentado en el taller El camino al siglo XXI, desafíos de la comunidad latinoamericana de derechos humanos, Lima, WOLA-IDL, 23 y 24 de julio de 1999.

Ackerman, Bruce, *The Future of Liberal Revolution,* New Haven, Yale University Press, 1992.

———, *We the People,* Cambridge, Harvard University Press, 1991.

Acosta, Gladis, "El caso de Colombia en el contexto andino", en Virginia Vargas (ed.), *Caminos a Beijing. IV Conferencia mundial de la mujer en América Latina y el Caribe,* Lima, UNICEF-UNIFEM-Flora Tristán, 1998: 165.

Acuña, Carlos y Catalina Smulovitz, "Militares en la transición Argentina: del gobierno a la subordinación institucional", en varios autores, *Juicio, castigo y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina,* Buenos Aires, Nueva Visión, 1994.

Adeuem, *Relaciones de género y exclusión en la Argentina de los 90. ¿El orden del desorden y el desorden del orden?,* Buenos Aires, Espacio, 1996.

Adrianzén, Alberto, "Democracia y partidos en el Perú", *Pretextos,* núm. 3-4, Lima, 1992: 7-19.

Alaluf, Mateo, "Modernización de las empresas y política de empleo", en *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina,* Argentina, Universidad Nacional de Quilmes, 1997: 469-491.

Alayza M., Ernesto, *Perú 78/91-Pastoral social: sistematización de una experiencia de pastoral social en los años pasados en el Perú,* Lima, mimeo [1994].

Alcaraván, "Compartiendo experiencias", *Memorias del IV encuentro de fundaciones petroleras,* Cartagena, 12 al 20 de marzo de 1999.

Alfaro, Rosa María, *Agendas públicas de género. Inicios de una nueva etapa pública: entre dificultades, dilemas y avances,* Lima, mimeo [1996].

Altimir, Óscar, "Income, Distribution and Poverty through Crisis and Adjustment", en A. Berry (ed.), *Poverty, Economic Reform and Income*

Distribution in Latin America, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.

Altimir, Óscar, "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", *Desarrollo Económico,* vol. 37, núm. 45, 1997, pp. 3-30.

———, "Economic Development and Social Equity: A Latin American Perspective", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs,* vol. 38, núm. 2-3, 1996.

Álvarez, Sonia, "Latin American Feminisms 'Go Global': Trends of the 1990's and Challenges for the New Millennium", en S. Álvarez, E. Dagnino y A. Escobar (eds.), *Culture of Politics, and Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements,* Boulder, Westview Press, 1998.

———, "Feminismos latinoamericanos: reflexiones teóricas y perspectivas comparativas", en *Reflexiones teóricas y comparativas sobre los feminismos en Chile y América Latina,* Santiago, Notas del Conversatorio, 1998, s. p.

———, *Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO "Boom",* ponencia presentada en el Fourth Annual Schomburg-Moreno Lecture, Mount Holyoke College, South Hadley, marzo de 1998, ms.

———, Evelina Dagnino y Arturo Escobar, *Cultures of Politics, and Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements,* Boulder, Westview Press, 1998.

———, Nancy Saporta, Marysa Navarro y Patricia Chuchryk, "Feminism in Latin America: From Bogotá to San Bernardo", en Sonia Álvarez y Arturo Escobar (eds.), *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy,* San Francisco, Boulder, Oxford, Westview Press, 1992: 207-239.

——— y Arturo Escobar, *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, strategy and democracy,* Boulder, Westview Press, 1992.

Amnistía Internacional, *Mujeres en Perú: sus derechos, en peligro,* Londres, AI, 1995.

Annino, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX,* Buenos Aires, FCE, 1995.

Antezana-Pernet, Corinne, "El MEMCH en provincia. Movilización femenina y sus obstáculos, 1935-1942", en Godoy, Hutchison, Rosemblatt y Zárate (comps.), *Disciplina y desacato. Construcción de identidad en Chile, siglos XIX y XX,* Santiago, Sur-CEDEM, 1995.

Arango, Gloria y R. Arango, *Las asociaciones católicas de Antioquia en el siglo XIX y sus formas de sociabilidad,* ponencia presentada en el IX Congreso de Historia de Colombia, Tunja, mayo de 1995.

Arango, *Luz, Mujeres obreras, familia y políticas empresariales. La historia de Fabricato,* ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Historia de Colombia, 1992.

Arato, Andrew y Jean Cohen, *Civil Society and Political Theory,* Cambridge, MIT Press, 1993.

Arnson, Cynthia (ed.), *Comparative Peace Processes in Latin America,* Washington, Woodrow Wilson Center Press, 1999.

Avritzer, Leonardo, "Modelos de sociedad civil: un análisis de la especificidad del caso brasileño", en A. Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad,* México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1999a.

———, "El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas: propuestas para un diseño institucional", en A. Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad,* México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1999b.

———, "Un Desenho Institucional para o Novo Associativismo", *Lua Nova,* núm. 39, 1997: 149-174.

——— (coord.), *Sociedade Civil e Democratizaçao,* Bello Horizonte, Editora del Rey, 1994.

Azaña, Jorge, María Flores, Ana Guëzmes, Óscar Guzmán, Jerry Rebaza y Ego Salazar, *Evolución normativa y programática de la planificación familiar en el Perú,* Universidad Cayetano Heredia, Lima, 1999, ms.

Baily, Samuel L., "Las sociedades de ayuda mutua y el desarrollo de una comunidad italiana en Buenos Aires, 1858-1918", *Desarrollo Económico,* vol. 21, núm. 84, 1982: 484-514.

Balbi, Carmen Rosa (ed.), *Lima, aspiraciones, reconocimiento y ciudadanía en los noventa,* Lima, PUCP, 1997.

———, "El fujimorismo: delegación vigilada y ciudadanía", *Pretextos,* núm. 9, Desco, Lima, 1996: 187-223.

Baldez, Lisa, "La política partidista y los límites del feminismo de Estado en Chile", en Paul Drake e Iván Jaksic (comps.), *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa,* Santiago, LOM, 1999.

Baldwin, David, *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate,* Nueva York, Columbia University Press, 1993.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Resource Book on Participation,* Washington, BID, 1996.

———, *Frame of Reference for Bank Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening of Civil Society,* Washington, BID, 1995.

———, *Octava reposición de recursos,* Washington, BID, 1994.

———, *Foro sobre reforma social y pobreza,* Washington, BID, 1993.

Banco Mundial, *World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty,* Washington, Banco Mundial, 2000.
———, *Involving Nongovernmental Organizations in Bank Supported Activities,* Washington, Banco Mundial, 1998.
———, *World Development Report 1999-2000: Entering the 21st Century,* Nueva York, Oxford University Press, 1997.
———, *World Development Report,* Washington, Banco Mundial, 1997.
———, *Libro oficial sobre la participación,* Washington, Banco Mundial, 1996.
———, "Social Capital: The Missing Link?", en *Expanding the Measure of Wealth, Indicators of Environmentally Sustainable Development,* Washington, Banco Mundial, 1997.
———, *The World Bank Participation Sourcebook,* Washington, Banco Mundial, 1996.
Barrancos, Dora, "Memoria de un retroceso: el artículo 71 del Código de Convivencia", *Feminaria,* núm. 22-23, año X, 1999, p. 53.
Barrig, Maruja, "La larga marcha: movimiento de mujeres en Colombia", *Revista Foro. Mujeres y política,* núm. 33, 1998.
———, "Los malestares del feminismo latinoamericano: una nueva lectura", ponencia presentada en la reunión de LASA, Chicago, septiembre de 1998, ms.
———, *De cal y arena: ONGs y el movimiento de mujeres en Chile,* Santiago, mimeo, 1997.
———, "La larga marcha: movimiento de mujeres en Colombia", *s. d.,* 1997b.
———, "Mujer y desarrollo: nosotras no éramos todas", en Narda Henríquez (ed.), *Encrucijadas del saber. Los estudios de género en las ciencias sociales,* Lima, PUCP, 1996.
——— y Amelia Fort, *La ciudad de las mujeres: pobladoras y servicios. El caso de El Agustino,* Lima, Sumbi (mimeo), 1987.
Basadre, Jorge, *Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú republicano,* Lima, Milla Batres, 1981.
Basombrío, Carlos, *¿Y... ahora qué? Desafíos para el trabajo por los derechos humanos en América Latina,* La Paz, Diakonia, Acción Ecuménica Sueca, 1996.
Bejarano, Ana María, "Para repensar las relaciones Estado, sociedad civil y régimen político. Una mirada conceptual", Bogotá, *Controversia,* núm. 167, 1995.
———, "Democracia y sociedad civil: una introducción teórica", *Análisis Político,* núm. 15, Bogotá, 1992.
Bejarano, Jesús Antonio, "El papel de la sociedad civil en el proceso de paz", en Leal, 1999, s. p.

Beltrán, Arlette, Hanny Cueva y Armando Millán, *Evaluación del impacto del proyecto 2341.02 PMA-Pronaa,* Lima, CIUP (mimeo), 1997.

Bellesi, Diana, "Todas íbamos a ser ancianas indecentes...", Fempress, *Feminismos fin de siglo,* Santiago, Fempress, 1999.

Bellotti, Magui, "Relaciones de género y exclusión en la Argentina de los '90. ¿El orden del desorden y el desorden del orden?", en Adeuem, *Relaciones de género y exclusión en la Argentina de los 90. ¿El orden del desorden y el desorden del orden?,* Buenos Aires, Espacio, 1996: 224-245.

Bernbaum, Marcia, *Entretejiendo lazos de amistad, confianza y compromiso para construir democracia y derechos humanos en el Perú: un estudio de caso sobre el programa de capacitación para líderes sociales en derechos humanos, democracia y participación ciudadana (Ipedehp),* Lima, USAID, 1999.

Berry, Albert, "The Income Distribution Threat in Latin America", *Latin American Research Review,* vol. 32, núm. 2, 1997: 3-40.

BID, *América Latina tres una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997,* Washington, BID, 1997.

Birgin, Haydée, "De la certeza a la incertidumbre", en Fempress, *Feminismos de fin de siglo. Una herencia sin testamento,* Santiago de Chile, Fempress, 1999, p. 21.

Blondet, Cecilia, "El movimiento de mujeres en el Perú", en Julio Cotler (ed.), *Perú 1964-1994. Economía, sociedad y política,* Lima, IEP, 1995: 149-165.

———, *Las mujeres y el poder: una historia de Villa El Salvador,* Lima, IEP, 1991.

——— y Carmen Montero, *La situación de la mujer en el Perú, 1980-1994,* Lima, IEP, 1994.

Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia,* Buenos Aires, FCE, 1986.

Boeninger, Edgardo, *La democracia en Chile,* Santiago de Chile, Andrés Bello, 1997.

Bonamusa, Margarita, "Qué es la sociedad civil?: una mirada a Colombia", en *Sociedad civil, control social y democracia participativa,* Bogotá, Fescol, 1997.

Borón, Atilio *et al.*, *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en la Argentina,* Buenos Aires, El Cielo por Asalto, 1995.

Botana, Natalio, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916,* Buenos Aires, Sudamericana, 1977.

———, "La reforma política de 1912", en Marcos Giménez Zapiola (comp.), *El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina,* Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

Bousquet, Jean Pierre, *Las locas de Plaza de Mayo,* Buenos Aires, El Cid, 1983.

Boza M., Mario *et al.*, *Propuesta de reactivación agraria del departamento de Piura,* Piura, Colegio de Ingenieros del Perú, 1998.

Briceño Jáuregui, Manuel, *Del círculo de obreros y de la caja social de ahorros a la Fundación Social: 1911-1972,* Santa Fe de Bogotá, Fundación Social, 1997.

Brysk, Allison, *The Politics of Human Rights in Argentina,* Stanford, Stanford University Press, 1994.

Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry, *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional,* Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 1997.

Cáceres, Eduardo, *Movimientos sociales y cultura de derechos,* Lima, mimeo [1999].

——— y Francisco Soberón, "Perú: percepciones, desafíos y perspectivas", en Basombrío, *¿Y... ahora qué? Desafíos para el trabajo por los derechos humanos en América Latina,* La Paz, Diakonia, Acción Ecuménica Sueca, 1996: 359-380.

Calderón, Fernando, "Gobernabilidad, competitividad e integración social", *Revista de la CEPAL,* núm. 57, 1995.

Calvera, Leonor, *Mujeres y feminismo en la Argentina,* Buenos Aires, GEL, 1990.

Camdessus, Michael, *Toward a Second Generation of Structural Reform in Latin America,* presentación en la Convención Nacional de Bancos, Buenos Aires, mayo de 1997.

Campodónico, Humberto, "¿Nuevo sentido común a la vista?", *Quehacer,* núm. 118, Desco, 1999.

———, "Los nuevos mandatos del Banco Mundial y del BID. El caso del Perú", *Pretextos,* núm. 10, Desco, 1997.

Camus, Pablo y Ernst Hajek, *Historia ambiental de Chile,* Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998.

Canel, Eduardo, "New Social Movement Theory and Resource Mobilization: The Need for Integration", en W. Corroll (ed.), *Organizing Dissent: Contemporary Social Movements in Theory and Practice,* Toronto, Garamond, 1992.

Cano, Inés, "El movimiento feminista argentino en la década de 1970", *Todo es historia,* núm. 183, 1982.

Cardoso, Fernando, "Entrepeneurs and the Transition Process: The Brazilian Case", en Guillermo O'Donnell, P. C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy,* Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1986.

Caro, Elvia, *Funciones de las ONM en el contexto de la modernización y referencia del Estado,* República Dominicana, PNUD/UNFPA, 1999.

———, "Visiones y realidades de género en la filantropía empresarial", en Cristina Rojas, Gustavo Morales, Carmenza Saldías, Elvia Caro y Juan Carlos Jaramillo, *Filantropía y cambio social: el caso de las fundaciones empresariales filantrópicas en Colombia,* informe presentado a la Fundación Ford, 1999.

———, "Estrategia para la integración de la equidad de género en el Departamento Nacional de Planeación", informe de evaluación, Proyecto Proequidad DNP/GTZ, Bogotá, 1998.

Casaburi, Gabriel y Diana Tussie, "From Global to Local Governance: Civil Society and the Multilateral Development Banks", *Global Governance,* vol. 4, núm. 6, 2000.

———, María P. Riggirozzi y F. Tuozzo, "BMDs-sociedad civil: luces y sombras de una nueva relación", en Diana Tussie (comp.), *Luces y sombras de una nueva relación: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil,* Buenos Aires, FLACSO, 2000.

Casas, María, *El padre Campoamor y su obra: el círculo de obreros,* Santa Fe de Bogotá, Fundación Social, 1995.

Castellanos, Camilo, "A la nueva república le falta el sujeto", en *Colombia: análisis al futuro,* Bogotá, CINEP, 1992.

Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad,* vol. 2, Madrid, Alianza Editorial, 1996.

Castro, Beatriz, "Caridad y beneficencia en Cali, 1848-1898", *Boletín cultural y bibliográfico,* vol. XXVII, núm. 2, Bogotá, Biblioteca Luis Ángel Arango, 1990.

———, *El tratamiento de la pobreza urbana en Colombia, 1869-1922,* Colombia, Universidad del Valle, 1998.

Cavarozzi, Marcelo, "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", *Journal of Latin American Studies,* vol. 24, núm. 3, 1992.

———, "Political Cycles in Argentina Since 1955", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America,* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

———, *Autoritarismo y democracia (1955-1983),* Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983.

CEAS, *Evangelización y pastoral social: avances y perspectivas,* Lima, CEAS, 1991.

Cenoc (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad/Secretaría de Desarrollo Social), *Socialmente comprometidos. Guía nacional de organizaciones de la comunidad,* Buenos Aires, Cenoc, 1998.

Cenoc (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad/Secretaría de Desarrollo Social), *Hacia la constitución del tercer sector en la Argentina,* Buenos Aires, Secretaría de Desarrollo Social, 1997.

Central de Trabajadores Argentina, *Boletín de coyuntura,* Buenos Aires, CTA, octubre de 1998.

CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1999-2000,* Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2000.

———, *Panorama social de América Latina, 1998,* Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1999.

———, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1996,* Chile, ONU, 1997.

Chalmers, Douglas, Martin Scott B. y Kerianne Piester, "Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?", en Douglas Chalmers *et al.* (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation,* Oxford, Oxford University Press, 1997: 543-582.

Charnovitz, Steve, "Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance", *Journal of International Law, s. d.*, 1997.

Chevigny, Paul, *Edge of the Knife. Police Violence in the Americas,* Nueva York, The New Press, 1995.

Chiarotti, Susana, "Los compromisos internacionales y la responsabilidad del monitoreo", en Adeuem, 1996: 132-134.

Churchryk, Patricia, *Protest, Politics and Personal Life: The Emergence of Feminism in a Military Dictatorship, Chile 1973-1983,* tesis doctoral, York University, Toronto, 1984.

Cibotti, Ema, "Periodismo político y política periodista: la construcción pública de una opinión italiana en el Buenos Aires finisecular", *Entrepasados,* vol. 4, núm. 7, 1994: 7-25.

Cinep, *Voces de paz. Propuestas de hombres y mujeres, Colombia 1994-1996,* Bogotá, Cinep, 1996.

Ciurlizza, Javier, "Derechos humanos: nuevos retos, viejos problemas", *Flecha en el azul,* vol. 1, núm. 1, Lima, 1996: 56-58.

Cladem y CRLP, *Silencio y complicidad. Violencia contra las mujeres en los servicios públicos de salud en el Perú,* Lima, Cladem-CRLP, 1998.

Clark, Ann, Elizabeth Friedman y Kathryn Hochstetler, "Sovereignty, Global Civil Society and the Social Conferences: NGOs and States at the UN Conferences on Population, Social Development and Human Settlement", trabajo presentado en el 40th Annual Meeting of the International Studies Association, Washington, 16-20 de febrero de 1999.

Claude, Marcel, *Una vez más la miseria. ¿Es Chile un país sustentable?,* Santiago, Ediciones LOM, 1997.

Cohen, Jean y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory,* Cambridge, MIT Press, 1992.

Colegio Médico, *Política de salud para Chile: nuestra visión,* Santiago, *s. d.*, s. f.

Collier, David, *Barriadas y élites: de Odría a Velasco,* Lima, IEP, 1978.

——— y Ruth Berins Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Consolidation in Latin America,* Princeton, Princeton University Press, 1991.

Collin, Francoise, "Una herencia sin testamento", Fempress, *Feminismos fin de siglo,* Santiago, Fempress, 1999.

Comisión Andina de Juristas, "Democracia, desarrollo y derechos humanos en la región Andina, y el caso del Perú", en *Derechos humanos, democracia y desarrollo en América Latina,* Bogotá, CAJ-Novib, 1993: 70-107.

Comisión de Conciliación Nacional, Cruz Roja y Cambio 16, *La paz sobre la mesa,* Bogotá, *s. d.*, 1998.

Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, *Reporte final: estrategia de desarrollo social,* Lima, Apoyo Consultoría, 1999.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *La tortura en el Perú,* Lima, Conadeh, 1980.

Consejo Provincial de la Mujer, *Mujeres bonaerenses,* Buenos Aires, *s. d.*, 1991.

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, "Informe sobre el diagnóstico institucional. Aplicado a 26 organismos plenos de la CNDDHH" (documento interno), Lima, 1999.

———, *Informe anual 1998,* Lima, 1999.

———, *Perfil institucional,* Lima, 1998.

———, *Situación de los derechos humanos. Perú 1997,* Lima, 1997.

———, *Documento de presentación,* Lima, 1996.

———, *A la intemperie: percepciones sobre derechos humanos,* Lima, 1996.

———, *Informe de actividades del año 1993,* Lima, 1993.

———, *Lineamientos estratégicos de acción CNDDHH,* Lima, 1993.

———, *Objetivos del trabajo a nivel internacional CNDDHH,* Lima, 1993.

———, *Propuesta orgánica,* Lima, CNDDHH, 1988.

Córdova, Patricia y Carmen Gorriti, *Apuntes para una interpretación del movimiento de mujeres: los comedores comunales y los comités del vaso de leche en Lima,* Lima, Sumbi, 1989.

Cotler, Julio, *La articulación y los mecanismos de representación de las organizaciones empresariales,* Lima, IEP, 1998.

Cotler, Julio, *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú,* Lima, IEP, 1998.

———, *Clases, Estado y nación en el Perú,* Lima, IEP, 1978.

Courtis, Christian, "Estrategias de utilización de acciones de interés público en defensa de derechos económicos, sociales y culturales", en Felipe González y Felipe Viveros (eds.), *Defensa jurídica del interés público. Enseñanzas, estrategias, experiencias,* Buenos Aires, Universidad Diego Portales, 1999: 95-126.

Covarrubias, Paz, "El movimiento feminista chileno", en Franco y Paz Covarrubias (comps.), *Chile, mujer y sociedad,* Santiago, UNICEF, 1978.

Cox, Robert y Harold Jacobson (eds.), *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organizations,* New Haven y Londres, Yale University Press, 1973.

Cruzado S., Edgardo, *El fenómeno del Niño en Piura 1997-1998 y el rol del Estado: consecuencias sectoriales y sociales,* ponencia presentada en el Sepia VIII, 1999.

CTAR-Piura, "El fenómeno del Niño en la Región Grau", informe al Congreso de la República, marzo de 1998.

Cueva, Hanny y Cynthia Sanborn, *Entre el Estado y el mercado: la importancia del tercer sector para el desarrollo humano,* Lima, CIUP, 1998.

Dagnino, Evelina, "Culture, Citizenship, and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American left", en Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.), *Culture of Politics, and Politics of Cultures. Re-visioning Latin American Social Movements,* Boulder, Westview Press, 1998.

Degregori, Carlos Iván *et al., Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso,* Lima, IEP, 1996.

———, *Conquistadores de un Nuevo Mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres,* Lima, IEP, 1985.

De Hoyos, Rubén, *The Role of the Catholic Church in the Revolution Against President Juan D. Perón,* tesis doctoral, Departamento de Ciencia Política, New York University, Ann Harbor, University Microfilms, 1970.

De la Jara, Ernesto, *Administración de justicia y terrorismo. En nombre de los inocentes: una experiencia exitosa de derechos humanos,* ponencia presentada en la conferencia "En camino al siglo XXI, desafíos y estrategias de la comunidad latinoamericana de derechos humanos", Lima, WOLA-IDL, 23-24 de julio de 1999.

———, "Derechos humanos: ¿horrible, oye...?", *Ideele,* núm. 70, 1994: 26-27.

De la Maza, Gonzalo, "Los movimientos sociales en la democratización de Chile", en Drake y Jaksic, 1999.

———, "Estrategias globales y políticas públicas frente a la pobreza. Chile, en la primera mitad de los noventa", en varios autores, *Los límites del ajuste y sus alternativas,* Santiago de Chile, *s. d.,* 1995.

———, "Informe de investigación relaciones ONG-gobierno, 1990-1993", en *Seminario innovaciones en las organizaciones privadas sin fines de lucro,* Santiago de Chile, *s. d.,* 1993.

———, *Tiempo de disfraces. Sociedad y política en los años noventa,* inédito.

——— y Gustavo Rayo, "Nuevas formas de acción colectiva urbana", en Cristián Toloza y Eugenio Lahera (comps.), *Chile en los noventa,* Santiago de Chile, Dolmen, 1998.

——— y Mario Garcés, *La explosión de las mayorías,* Santiago de Chile, Educación y Comunicaciones, 1985.

Delpino, Nena, "Las organizaciones femeninas por la alimentación: un menú sazonado", en Delpino Pásara *et al.,* 1991: 29-72.

De Riz, Liliana, *Sociedad y política en Chile: de Portales a Pinochet,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

De Roux, Francisco, *Documento central de diagnóstico, conclusiones y recomendaciones,* Bogotá, PDPMM, 1996.

De Trazegnies, Fernando, "La genealogía del derecho peruano", en Alberto Adrianzén (ed.), *Pensamiento político peruano,* Lima, Desco, 1987.

Devoto, Fernando, "Participación y conflictos en las sociedades italianas de socorros mutuos", en Fernando Devoto y Gianfausto Rosoli (comps.), *La inmigración italiana en la Argentina,* Buenos Aires, Biblos, 1985: 141-164.

Diana, Marta, *Mujeres guerrilleras. La militancia de los setenta en el testimonio de sus protagonistas femeninas,* Buenos Aires, Planeta, 1996.

Di Marco, Graciela, "Mesa de trabajo: desplegando diversas miradas feministas acerca de lo político y las formas de hacer política", en Adeuem, *Relaciones de género y exclusión en la Argentina de los 90. ¿El orden del desorden y el desorden del orden?,* Buenos Aires, Espacio, 1996: 204-213.

Dietz, Henry, *Pobreza y participación política bajo un régimen militar,* Lima, CIUP, 1986.

Dinem, *Los derechos de las mujeres en Colombia,* Colombia, Imprenta Nacional, 1997.

Donghi, Tulio Halperín, "Liberalismo argentino y liberalismo mexicano: dos destinos divergentes", en Tulio Donghi (ed.), *El espejo de la histo-*

ria. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas, Buenos Aires, Sudamericana, 1987: 143-165.

Donini, Antonio, "The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship Between the UN and NGOs", en Thomas Weiss y León Gordenker (eds.), *NGOs, the UN and Global Governance,* Boulder, Col., Lynne Rienner, 1996.

Dore, Grazia, "Un periódico italiano en Buenos Aires (1911-1913)", en Fernando Devoto y Gianfausto Rosoli (comps.), *La inmigración italiana en la Argentina,* Buenos Aires, Biblos, 1985.

Dos Santos, Wanderley Guilherme, *Cidadania e Justicia. A Política Social na Orden Brasileira,* Río de Janeiro, Campus, 1979.

Drake, Paul y Iván Jaksic (comps.), *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa,* Santiago, LOM, 1999.

Durrieu, Marcela, *Se dice de nosotras,* Buenos Aires, Catálogos Editora, s. f.

Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously,* Cambridge, Harvard University Press, 1977.

Echeverri, Álvaro, *Élites y proceso político en Colombia (1950-1978),* Bogotá, Fundación Universitaria Autónoma de Colombia, 1986.

Einaudi, Luigi, *Human Rights Problems in a Democratic Western Hemisphere,* Washington, Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1991.

Elias, Norbert, *The Civilizing Process. The History of Manners and State Formation and Civilization,* Oxford y Cambridge, Blackwell, 1994.

Elster, John, "Majority Rule and Individual Rights", en Sthephen Shute y Susan Harley (eds.), *On Human Rights,* Nueva York, Basic Books, 1993.

Ely, John, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review,* Cambridge, Harvard University Press, 1980.

Epstein, Edward C. (ed.), *The New Argentine Democracy,* Wesport, Conn., Praeger, 1992.

———, *Labor Autonomy and the State in Latin America,* Boston, Unwin Hyman, 1990.

ESIPP, *Construyendo ciudadanía. Estrategias de seguimiento de los compromisos de El Cairo, Copenhague y Beijing,* Buenos Aires, ESIPP, 1997.

Espinoza, Vicente, *Para una historia de los pobres de la ciudad,* Santiago de Chile, Sur, 1988.

Esquivel, Valeria, "La flexibilización laboral en tiempos de reestructuración económica. Un estudio sobre las estrategias de flexibilización laboral en firmas grandes del sector industrial", *Estudios del Trabajo,* núm. 14, 1997.

Evans, Peter, "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidency on Sinergy", *World Development,* vol. 24, núm. 6, 1996.

Ewald, François, *Histoire de l'État Providence,* París, Brasset, 1996.

Falk, Richard, "Global Civil Society: Perspectives, Initiatives and Movements", *Oxford Development Studies,* vol. 26, núm. 1, 1998: 99-110.

Fallon, Richard, "How to Choose a Constitutional Theory", 87 *California Law Review,* 535, 1999.

Farnsworth-Alvear, Ann, *Dulcinea in the Factory. Myths, Morals, Men, and Women in Colombia's Industrial Experiment, 1905-1960,* Durham y Londres, Duke University Press, 2000.

Feijoó, María del Carmen, "Democratic Participation and Women in Argentina", en Jane S. Jaquette y Sharon L. Wolchik (eds.), *Women and Democracy. Latin America and Central and Eastern Europe,* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1998: 35-36.

———, "Women Confronting Crisis: Two Case Studies from Greater Buenos Aires", en John Friedmann (ed.), *Emergences, Women's Struggles for Livelihood in Latin America,* Los Ángeles, UCLA, 1996.

———, "Argentina: From Family Ties to Political Action", en Barbara Nelson y Najma Chowdhury (comps.), *Women and Politics Worldwide,* New Haven y Londres, Yale University Press, 1994.

———, "Una mirada sobre la Convención Nacional Constituyente", *Revista de Ciencias Sociales,* núm. 1, 1994.

——— y Marcela Nari, "Women in Argentina During the Sixties", *Latin American Perspectives,* vol. 23, núm. 1, s. p.

——— y Mónica Gogna, "Las mujeres en la transición democrática", en Elizabeth Jelín (comp.), *Ciudadanía e identidad: las mujeres en los movimientos sociales latino-americanos,* Ginebra, UNRISD-Programa de Participación, 1987.

Ferradas, Pedro, *El fenómeno del Niño y los desastres: enfoques y estrategias de las ONG,* ponencia presentada en el Sepia VIII, 1999.

Ferrajoli, Luigi, *Democracia constitucional,* mimeo, s. f.

Ferranti, D., G. Perry, I. Gill y L. Servén, *Securing our Future in Global Economy,* en http://www.worldbank.org/, 1997.

Filc, Judith, *Entre el parentesco y la política. Familia y dictadura, 1976-1983,* Buenos Aires, Biblos, 1997.

FLACSO, *Mujeres latinoamericanas en cifras,* Madrid, Instituto de la Mujer-FLACSO, 1993.

Forment, Carlos, *Democracy in Latin America: Civic Selfhood and Public Life in México and Peru,* Chicago University Press (en prensa).

Foucault, Michel, "The Subjet of Power", en Hubert Dreyfus y Paul Rabinow (eds.), *Michel Foucault, Beyond Structuralism and Hermeneutics,* Chicago, The University of Chicago Press, 1983.

———, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison,* Nueva York, Vintage Books, 1979.

Franco, Eduardo, "El Niño en el Perú, hacia una contextualización de las respuestas sociales al Niño, 1997-1998", inédito [1999].

——— y Linda Zilbart Soto, "El sistema nacional de defensa civil en el Perú o el problema de la definición del campo de los desastres", en Allan Lavell y Eduardo Franco (eds.), *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido,* Lima, La Red, 1996.

Fraser, Nancy, "Pensando de nuevo la esfera pública", en *Justicia interrupta,* Bogotá, Uniandes, 1997.

———, *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista,* Santa Fe de Bogotá, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes, 1997.

Frohman, Alicia y Teresa Valdés, "Democracy in the Country and in the Home: The Women's Movement. Chile", *Serie Estudios Sociales,* núm. 55, Santiago, FLACSO, 1993.

Fundación Corona, *Evaluación de los programas de apoyo a la microempresa, 1997-1998,* Colombia, Fundación Corona, 1998.

———, *Reporte anual 1996. Políticas de desarrollo empresarial,* Colombia, Fundación Corona, 1997.

Fundación para la Educación Superior, *FES Foundation, a Private Social Enterprise,* Colombia, FES, s. f.

Fundación Social, "Contribuir a construir la paz y la convivencia social como prioridad de la Fundación Social", Santa Fe de Bogotá, informe de realizaciones, junio de 1999.

———, *Fundación Social y sus empresas, 1997,* Santa Fe de Bogotá, Fundación Social, 1998.

———, *Fundación Social y sus empresas, una trayectoria y una voluntad al servicio de los pobres,* Santa Fe de Bogotá, Gaceta, 1997.

Galín, P. y M. Novick, *La precarización del empleo en Argentina,* Buenos Aires, CEAL/CIAT-OIT/Clacso, 1990.

Garcés, Mario, *Crisis social y motines populares,* Santiago de Chile, *s. d.,* 1992.

García-Sayán, Diego, *Vidas paralelas: Región Andina: desafíos y respuestas,* Lima, CAJ, 1998.

Garretón, Manuel, *Hacia una nueva era política: estudio sobre las democratizaciones,* Santiago, FCE, 1995.

Garretón, Manuel, *La problemática de la transición a la democracia en Chile: una síntesis,* mimeo, Washington, 1985.

Gaviola, Edda, Eliana Largo y Sandra Palestro, "Si la mujer no está, la democracia no va", *Proposiciones,* núm. 21, Santiago, Sur, 1992.

———, Ximena Jiles, Lorella Lopresti y Claudia Rojas, *Queremos votar en las próximas elecciones. Historia del movimiento femenino en Chile, 1913-1952,* Santiago, CEM, 1986.

Geertje Lycklama a Nijeholt, Virginia Vargas, Saskia Wieringa (comps.), *Triángulo de poder,* Bogotá, TM, 1996.

Gellner, Ernest, *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals,* Nueva York, Penguin, 1994.

Gervasoni, Carlos, *Del distribucionismo al neoliberalismo: cambios en la coalición electoral peronista durante el gobierno de Menem,* mimeo, LASA, Chicago, septiembre de 1999.

Gianella, Jaime, "La barriada: algunos aspectos económicos", en Rodríguez *et al., Aportes a la comprensión de un fenómeno urbano: la barriada,* Lima, Desco, 1969: 18-35.

Giddens, Anthony, *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales,* Madrid, Cátedra, 1994.

Gingold, Laura, *Memoria, moral y derecho. El caso de ingeniero Budge (1987-1994),* México, FLACSO-Juan Pablo Editor, 1997.

———, "Control ciudadano del des-control policial", en varios autores, *Vida cotidiana y control institucional en la Argentina de los '90,* Buenos Aires, Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano, 1996, pp. 137-173.

Glantz, Michael, *Corrientes de cambio: el impacto de El Niño sobre el clima y la sociedad,* Santiago de Chile, Cambridge University Press, 1996.

Godio, Julio, R. Cortina, S. Rizzi y A. Robles, *La incertidumbre del trabajo,* Buenos Aires, Corregidor, 1998.

Gómez, M., *Empresa privada y desarrollo sustentable: el caso de la Central Pangue en el Alto Bío-Bío,* Santiago, Observatorio Latinoamericano de Impactos Ambientales, 1993.

Góngora, Mario, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX,* Santiago de Chile, Universitaria, 1981.

Gonzales de Olarte, Efraín, *El neoliberalismo a la peruana: economía política del ajuste estructural, 1990-1997,* Lima, IEP/Consorcio de Investigación Económica, 1998.

———, "La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia", en B. Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización,* Lima, Cipca-IEP, 1998: 123-147.

González B., Inés, "¿Entre el Estado y el mercado? ONGs y sociedad civil en Argentina", en UNICEF, *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina,* Buenos Aires, UNICEF, Losada, 1995.

González Bernaldo, Pilar, "La identidad nacional en el Río de la Plata post-colonial. Continuidades y rupturas con el Antiguo Régimen", *Anuario del IEHS Prof. Juan C. Grosso,* núm. 12, 1997: 109-122.

———, "Pedagogía societaria y aprendizaje de la nación en el Río de la Plata", en Antonio Annino *et al.* (comps.), *De los imperios a las naciones: Iberoamérica,* Madrid, Iber-Caja, 1994: 451-469.

González, Camilo, "Movimientos cívicos 1982-1984. Poder local y reorganización de la acción popular", *Controversia,* núm. 121, 1984.

González, Fernán, *Poderes enfrentados. Iglesia y Estado en Colombia,* Bogotá, Cinep, 1997.

Grau, Olga, Francisca Pérez y Raquel Olea, *IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 95: actores y discursos,* Santiago, La Morada, 1997.

Guerra, François-Xavier, *Modernidad e independencias,* México, FCE, 1993.

———, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución,* México, FCE, 1988.

Guerrero, Andrés, "Una imagen ventrílocua: el discurso liberal de la 'desgraciada raza indígena' a fines del siglo XIX", en Blanca Muratorio (ed.), *Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX,* Quito, FLACSO, 1994.

Guerrero, Arturo, "Para cargar un costal de anzuelos", en Mandato ciudadano por la paz, *Eclipse de la guerra,* Bogotá, UNICEF, 1998.

Guerrero, Elizabeth y Marcela Ríos, "El camino que lleva a la plaza: delineando el campo de acción feminista hoy", en *Reflexiones teóricas y comparativas sobre los feminismos en Chile y América Latina,* Santiago, Notas del Conversatorio, 1998, s. p.

Güezmes, Ana, *Los espacios de concertación desde la agenda feminista: presentación y análisis de la experiencia de la Mesa Tripartita de seguimiento a la CIPD,* ponencia presentada en el seminario "Reflexiones para la agenda feminista del Nuevo Milenio", Lima, Centro Flora Tristán y Woman Kind, agosto de 1999.

Guillaudat, Patrick y Pierre Mouterde, *Los movimientos sociales en Chile, 1973-1993,* Santiago, LOM, 1998.

Gutiérrez de Pineda, Virginia, *Familia y cultura en Colombia,* Bogotá, Tercer Mundo y Universidad Nacional, 1968.

———, *La familia en Colombia,* Bogotá, Universidad Nacional, 1963.

Gutiérrez, Francisco, *La ciudad representada. Política y conflicto en Bogotá,* Bogotá, Iepri-Tercer Mundo, 1998.

Gutiérrez, Leandro H. y Luis Alberto Romero, *Sectores populares, cultura y política. Buenos Aires en la entreguerra,* Buenos Aires, Sudamericana, 1995.

Guzmán, Virginia, Eugenia Hola y Marcela Ríos, *Interlocución entre Estado y sociedad en la implementación del plan de igualdad de oportunidades para las mujeres,* Santiago, CEM, 1999.

Habermas, Jürgen, *Between Facts and Norms. A Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy,* Cambridge, MIT Press, 1996.

Hajek, Ernst *et al.* (eds.), *Problemas ambientales de Chile,* Santiago, Pontificia Universidad Católica, 1990.

Heinz, Wolfgang y Santiago Pedraglio, *Informe de la evaluación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), 1992-1997,* Lima, *s. d.,* 1997.

Hernández, Max, Nicolás Lynch, Pepi Patrón y Francisco Sagasti, *Gobernabilidad democrática en el Perú,* Lima, Apoyo, 1996.

Hirschman, Albert, "Contra la noción de 'una cosa por vez'", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales,* vol. 29, núm. 115, 1989: 303-308.

Hocol, "Compartiendo experiencias", *Memorias del IV Encuentro de Fundaciones Petroleras,* Cartagena, 12 al 20 de marzo de 1999.

Hoffmann, Odile, "Políticas agrarias, reformas del Estado y adscripciones identitarias: Colombia y México", *Análisis Político,* núm. 34, 1998.

Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies,* New Haven, Yale University Press, 1968.

Iglesias, Enrique, "La nueva utopía latinoamericana es la integración regional y hemisférica", en Diego Achard y Manuel Flores, *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina,* México, FCE, 1997.

Illanes, María Angélica, *En nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia (...) Historia social de la salud pública. Chile 1880/1973,* Santiago, Colectivo de Atención Primaria, 1993.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Perú: acceso a los programas sociales,* Lima, INEI, 1996.

———, *Censo de municipalidades,* Lima, INEI, 1994.

———, *Censo Nacional Agropecuario 1993,* Lima, INEI, 1993.

Instituto de Defensa Legal, *Puno hoy: tierra y violencia,* Lima, IDL, 1989.

James, Danitel, *Resistance and Integration. Peronism and the Argentine Working Class, 1946-1976,* Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Jaquette, Jane, "Los movimientos de mujeres y las transiciones democráticas en América Latina", en Magdalena León (comp.), *Mujeres y*

participación política. Avances y desafíos en América Latina, Bogotá, TM, 1994.

Javed Burki, Shahid y Guillermo Perry, *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional,* Washington, Banco Mundial, 1998.

Jelín, Elizabeth (comp.), *Los nuevos movimientos sociales,* Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985.

Jessop, Bob, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", *ISSJ,* núm. 155, 1998.

Jocelyn-Holt, Alfredo, *El Chile perplejo: del avanzar sin transar al transar sin parar,* Santiago, Planeta/Ariel, 1998.

Jones, Bryn, "The Social Constitution of Labour Market", en Rosemary Crompton, Duncan Gallie y Kate Purcell (eds.), *Changing Forms of Employment,* Londres, Routledge, 1996.

Joseph, Gilbert y Daniel Nugent, "Popular Culture and State Formation in Revolutionary Mexico", en Gilbert Joseph y Daniel Nugent (eds.), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico,* Durham, Duke University Press, 1994.

Kalmanovitz, Salomón, "Los gremios industriales ante la crisis", en Francisco Leal y León Zamosc (eds.), *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80,* Bogotá, Tercer Mundo, 1990.

Karl, Lynn Terry, *The Viceous Cycle of Inequality in Latin America,* mimeo, 2001.

Keane, John, *Civil Society. Old Images, New Visions,* Cambridge, Polity Press, 1998.

Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders,* Ithaca, Cornell University Press, 1998.

Keohane, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy,* Princeton, Princeton University Press, 1984.

——— y Joseph Nye (eds.), *Transnational Relations and World Politics,* Cambridge, Harvard University Press, 1976.

Kirkwood, Julieta, *Ser política en Chile. Las feministas y los partidos políticos,* Santiago, FLACSO, 1986.

Kliksberg, Bernardo, "Sección política", *La Nación,* Buenos Aires, 26 de mayo de 1999.

Kooijmas, P., *Cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes,* Ginebra, ONU, 1991.

Korn, Francis y Lidia de la Torre, "Italianos en Buenos Aires: las profesiones, la sociabilidad, 1869-1914", en Francis Korn (comp.), *Los ita-*

lianos en la Argentina, Buenos Aires, Fondazione Giovanni Agnelli, 1983.

Kraft, Karen, *Evaluación de las respuestas de la sociedad civil y del gobierno frente al fenómeno El Niño,* Piura, CARE-Perú, 1998.

Krasner, Stephen (ed.), *International Regimes,* Ithaca, Cornell University Press, 1983.

La Confluencia de Redes, *Un proyecto para la acción y la reflexión política del feminismo de la igualdad en Colombia,* Bogotá, Consejería Presidencial para las Mujeres-GTZ-Proequidad, 2000.

Lafiandra, Félix, *Los panfletos. Su aporte a la revolución libertadora. Recopilación y comentario,* Buenos Aires, Itinerarium, 1955.

Leal, Francisco (ed.), *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz,* Bogotá, TM y Universidad de los Andes, 1999.

———, "El Estado colombiano: crisis de modernización o modernización incompleta?", en Jorge Orlando Melo (coord.), *Colombia hoy. Perspectivas hacia el siglo XXI,* Bogotá, Siglo XXI, 1991.

——— y Andrés Dávila, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional,* Bogotá, Iepri-Tercer Mundo, 1990.

Lechner, Norbert, *Reforma del Estado y coordinación social,* México, Plaza y Valdés, 1999.

——— y Pedro Guell, "Construcción social de las memorias en la transición chilena", en Amparo Menéndez-Carrión y Alfredo Joignant (eds.), *La caja de Pandora: el retorno de la transición chilena,* Santiago, Planeta/Ariel, 1999.

Leis, Héctor Ricardo, *El movimiento por los derechos humanos y la política argentina,* Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989.

Lenten, Roelie, *Cooking Under the Volcanoes. Communal Kitchens in the Southern Peruvian City of Arequipa,* Amsterdam, CEDLA, 1993.

León, Magdalena, *Las trabajadoras del agro,* Bogotá, ACEP, 1982.

———, *Mujer y capitalismo agrario,* Bogotá, ACEP, 1980.

Leppe, A., "Generación hidroeléctrica en el Alto Bío-Bío: un caso de inequidad insostenible", en 5° Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, Universidad de la Frontera, Temuco, Chile, 1996.

Lijphart, Arentd, *Democracies. Patterns of Mayoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries,* New Haven, Yale University Press, 1984.

Linz, Juan y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transmition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe,* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

Lipszic, Cecilia, "Hacia una concepción ampliada de la ciudadanía", en ESIPP, 1997: 5-6.

Little, Walter, "La organización obrera y el estado peronista, 1943-1955", en Juan Carlos Torre (comp.), *La formación del sindicalismo peronista,* Buenos Aires, Legasa, 1988: 266-320.

Lobatón, David, "Nombramiento de jueces y fiscales, ¿por este Consejo Nacional de la Magistratura?", *Ideele,* núm. 116, Lima, 1999.

Londoño, Rocío, *Una visión de las organizaciones populares en Colombia,* Bogotá, Escuela de Liderazgo Democrático, 1994.

——— y Alberto Saldariaga, *La ciudad de dios en Bogotá: Barrio Villa Javier,* Santa Fe de Bogotá, Fundación Social, 1995.

——— y Gabriel Restrepo, *Diez historias de vida: "Las Marías",* Santa Fe de Bogotá, Fundación Social, 1995.

López, Silesio, "Mediaciones políticas, democracia e interés público en el Perú de los 90", en Raúl Urzúa y Felipe Agüero (eds.), *Fracturas de la gobernabilidad democrática,* Santiago, Universidad de Chile, 1998.

Lora, Carmen, *Creciendo en dignidad: movimiento de comedores autogestionarios,* Lima, Instituto Bartolomé de las Casas-CEP, 1996.

Loveman, Brian, "ONG chilenas, su papel en la transición a la democracia", en Reilly, 1994.

Lo Vuolo, R. M., "Estabilización, ajuste estructural y política social", en P. Bustos (comp.), *Más allá de la estabilidad,* Buenos Aires, Fundación F. Ebert, 1995.

Luna, Elba (comp.), *Fondos privados, fines públicos. El empresariado y el financiamiento de la iniciativa social en América Latina,* Buenos Aires, Espacio, 1995.

Luna, Lola y Norma Villarreal, *Movimientos de mujeres y participación política, 1930-1991,* Barcelona, Universidad de Barcelona, 1994.

Lycklama a Nijeholt, Geertje, Virginia Vargas y Saskia Wieringa (comps.), *Triángulo de poder,* Bogotá, TM, 1996.

Mandani, Madmood, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism,* Princeton, Princeton University Press, 1996.

Manor, James, *Civil Society and Governance. A Concept Paper,* Sussex, mimeo, 1998.

Mariátegui, Jorge, Aurora de Vildoso y Juan Vélez, *Bibliografía sobre el fenómeno del Niño desde 1891 a 1985,* El Callao, Imarpe, 1985.

Marín, Antonio, *Historia de las prácticas solidarias en Antioquia, 1850-1930,* ponencia presentada en el IX Congreso de Historia de Colombia, Tunja, mayo de 1995.

Martínez Boom, Alberto *et al., Educación, poder moral y modernización. Historia de la acción educativa de la Fundación Social (1911-1961),* Santa Fe de Bogotá, Fundación Social, 1996.

Martini, María Rosa, "Civil Participation in the Argentine Democratic Process", en Larry Diamond (ed.), *The Democratic Revolution. Struggles for Freedom and Pluralism in the Developing World,* Nueva York, Freedom House, 1992, pp. 29-32.

Mayor Mora, Alberto, *Ética, trabajo y productividad en Antioquia,* Bogotá, Tercer Mundo, 1989.

McAdam, D., J. McCarthy y M. Zald, *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings,* Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

McCarney, Patricia *et al.*, "Hacia una definición de 'gobernanza'", *Proposiciones,* núm. 28, 1998.

McKean, Cressida, "Training and Technical Assistance for Small and Microenterprise: A Discussion of their Effectiveness", en *Contrapunto. The Informal Sector Debate in Latin America,* Albany, State University of New York Press, 1994.

Meertens, Donny, "Los estudios de la mujer en Colombia: procesos, coyunturas y espacios", documento presentado en el encuentro LASA, Washington, 1995.

Melucci, Alberto, "El conflicto y la regla: movimientos sociales y sistemas políticos", *Sociológica,* vol. 10, núm. 28, 1995.

———, "La acción colectiva como construcción social", *Estudios Sociológicos,* vol. IX, núm. 26, 1991.

———, "The Symbolic Challenge of Contemporary Movements", Nueva York, *Social Research,* vol. 52, núm. 4, 1985.

Meller, Patricio, *Situación macroeconómica y aspectos distributivos en Chile,* ponencia presentada a la conferencia "Chile, ¿país modelo de democracia y desarrollo?", Universidad de California, diciembre de 1998.

Messner, D., "Del Estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias a la coordinación social", en Norbert Lechner *et al., Reforma del Estado y coordinación social,* México, Plaza y Valdés, 1999.

Michelman, Frank, "Law's Republic", 97 *Yale Law Journal,* 1539, 1998.

Mignone, Emilio, "Argentina: los desafíos de fin de siglo", en Basombrío, *¿Y... ahora qué? Desafíos para el trabajo por los derechos humanos en América Latina,* La Paz, Diakonia, Acción Ecuménica Sueca, 1996.

———, *Derechos humanos y sociedad. El caso argentino,* Buenos Aires, CELS, 1991.

———, *Propuesta de reestructuración,* Buenos Aires, CELS, *s. d.*

Ministerio de Planificación y Cooperación, Departamento de Enlace ONG-gobierno (ed.), *Directorio de organismos no gubernamentales en Chile,* Santiago de Chile, *s. d.,* 1994a.

Ministerio de Planificación y Cooperación, Departamento de Enlace ONG-gobierno (ed.), *Instituciones de asistencia social,* Santiago de Chile, Ministerio de Planificación, 1994b.

Montero, Cecilia, *La revolución empresarial chilena,* Santiago de Chile, Ciepland/Dolmen, 1997.

Montes de Oca, Zita, "Análisis retrospectivo de la primera gestión oficial de un organismo nacional de la mujer", en Adeuem, *Relaciones de género y exclusión en la Argentina de los 90. ¿El orden del desorden y el desorden del orden?,* Buenos Aires, Espacio, 1996.

Montúfar, César, "Desarrollo social con sociedad civil. El espejismo de la participación en el nuevo discurso del desarrollo", *Controversia,* núm. 168, 1996.

Moreno O., Luis, *En defensa propia: ¿cómo salir de la corrupción?,* Buenos Aires, Sudamericana, 1993.

Morse, Richard, "The Heritage of Latin America", en Louis Hartz (ed.), *The Founding of New Societies,* Nueva York, Harcourt, Brace & World, 1964.

Motta, Cristina, *Observatorio legal de la mujer. El legado de la Constitución,* Bogotá, Universidad de los Andes-Dinem, 1998.

Mouffe, Chantal, "Democratic Politics and the Question of Identity", en John Rajchman *et al.* (eds.), *The Identity in Question,* Nueva York y Londres, Routledge, 1995.

Moulian, Tomas, *Chile actual: anatomía de un mito,* LOM y Universidad ARCIS, 1997.

Movimiento Manuela Ramos, *Fortaleciendo las coordinaciones entre Estado y sociedad civil en la implementación de los acuerdos de El Cairo y Beijing,* Lima, OPS, UNFPA, Mesa Tripartita, 1998.

Movimiento Social de Mujeres, *Las mujeres en la década 1985-1995, crecimiento y fortalecimiento del movimiento social de mujeres,* Bogotá, *s. d.,* 1994.

Mujica, Rosa y Carlos Basombrío, "Rol e identidad de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y desarrollo", en *Derechos humanos, democracia y desarrollo en América Latina,* Bogotá, CAJ-Novib, 1993: 232-271.

Muraro, Heriberto, *Políticos, periodistas y ciudadanos,* Buenos Aires, FCE, 1997.

Murillo, Maria Victoria, *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America,* Nueva York, Cambridge University Press, 2001.

———, "Union Politics, Market-Oriented Reforms, and the Reshaping of Argentine Corporatism", en Douglas Chalmers *et al.* (eds.), *The*

New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation, Oxford, Oxford University Press, 1997: 72-94.

Mustapic, Ana María, "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical, 1916-1922", *Desarrollo Económico,* vol. 24, núm. 93, 1984: 85-108.

Myers, Jorge, "La cultura literaria del periodo rivadaviano: saber ilustrado y discurso republicano", en Fernando Aliata y María Luisa Murillo Lacasa (comps.), *Carlo Zucchi y el neoclasicismo en el Río de la Plata,* Buenos Aires, Eudeba, 1998: 31-48.

Nelson, Paul, "Teoría y práctica en la nueva agenda del Banco Mundial", en Diana Tussie (comp.), *Luces y sombras de una nueva relación: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil,* Buenos Aires, FLACSO, 2000.

———, "Transparencia, fiscalización y participación", en Diana Tussie (comp), *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional,* Buenos Aires, FLACSO-CBC, 1997.

Nino, Carlos Santiago, *Radical Evil on Trial,* New Haven, Yale University Press, 1996.

———, *The Constitution of Deliberative Democracy,* New Haven, Yale University Press, 1996b.

———, *Fundamentos de derecho constitucional,* Buenos Aires, Astrea, 1992a.

———, *Un país al margen de la ley,* Buenos Aires, Emecé, 1992b.

———, "La validez de las normas de gobierno de facto", en Carlos Nino S., *La validez del derecho,* Buenos Aires, Astrea, 1985a.

———, "The Human Rights Policy of Argentinas Constitutional Government: A Reply", *Yale Journal of International Law,* vol. 11, núm. 1, 1985b: 217-230.

North, Douglas, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance,* Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Novick, M. y M. Gallart (comps.), *Competitividad, redes productivas y competencias laborales,* Buenos Aires, Cinterfor-OIT y Red de Educación y Trabajo, 1998.

Ocampo, José Antonio, "Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL", *Revista de la CEPAL,* núm. 66, 1998: 7-28.

O'Donnell, Guillermo, "On the Fruitful Convergences of Hirschman's, Exit, Voice and Loyalty y Shifting Involvements: Reflections from the Recent Argentine Experience", en *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratizacion,* Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999.

O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia,* Buenos Aires, Paidós, 1997.

———, "¿Democracia delegativa?", en Romeo Grompone (ed.), *Instituciones políticas y sociedad: lecturas introductorias,* Lima, IEP, 1995.

———, "Permanent Crisis and the Failure to Create a Democratic Regime: Argentina 1955-66", en Juna Linz y Alfred Stepan (comps.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America,* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.

———, "Estado y alianzas en Argentina, 1956-76", *Desarrollo Económico,* vol. 16, núm. 64, 1977.

———, *Modernización y autoritarismo,* Buenos Aires, Paidós, 1972.

——— y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies,* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

OIT, Comisión del Trabajo en Subcontratación, *Informe V (2B). Addendum,* Ginebra, OIT, 1998.

Olea, Cecilia (ed.), *Encuentros, (des)encuentros y búsquedas. El movimiento feminista en América Latina,* Lima, Centro Flora Tristán, 1998.

Olvera, Alberto (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad,* México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1999.

———, "Civil Society and Political Transitions in Mexico", *Constellations,* vol. 3, núm. 1, 1997: 105-123.

——— y Leonardo Avritzer, "El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática", *Revista Mexicana de Sociología,* año LV, núm. 4, 1992: 227-248.

Orentlicher, Diane, "Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime", 100 *Yale Law Journal,* 2537, 1991.

Organización Mundial de Comercio, *Acuerdo de Marrakesh, Art V-2,* Ginebra, OMC, 1994.

Orjuela, Luis Javier, "Aspectos políticos del nuevo ordenamiento territorial", en John Dugas (comp.), *La constitución de 1991: ¿un pacto político viable?,* Bogotá, Uniandes, 1993.

Ortiz de Zevallos, Gabriel, "Perspectivas de un Estado posible", Lima, *Cuestión de Estado,* núm. 19, 1996.

Ospina, Rosa Inés, *Para empoderar a las mujeres rurales,* Bogotá, IICA-TM, 1998.

Otano, Rafael, *Crónica de la transición,* Santiago de Chile, Planeta, 1995.

Oxhorn, Philip, "Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America", en Susan Eckstein y Timothy Wickham-Crawley (eds.), *Social Justice: Latin American Past Experiences and Future Prospects* (en prensa).

Oxhorn, Philip, "From Controlled Inclusion to Coerced Marginalization: The Struggle for Civil Society in Latin America", en John A. Hall (ed.), *Civil Society. Theory, History, Comparison,* Cambridge, Polity Press, 1995: 250-277.

Palacios, Marco, *Entre la legitimidad y la violencia,* Santa Fe de Bogotá, Norma, 1995.

Palomino, Héctor, *Articulaciones entre formalidad e informalidad en la industria de la construcción,* Buenos Aires, mimeo, 1998.

——— y Viridiana Díaz Aloy, *Sobre las fronteras jurídicas y sociales del trabajo asalariado en Argentina. Análisis realizado sobre una selección de fallos de la jurisprudencia laboral en Argentina entre 1993 y 1997,* mimeo, 1998.

Panfichi, Aldo, "Redes de sobreviviencia y liderazgo político en barrios populares de Lima", *Perú actores y escenarios al inicio del nuevo milenio,* Orlando Plaza, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001.

———, "The Authoritarian Alternative: 'Anti-Politics' in the Popular Sectors of Lima", en D. Chalmers *et al.* (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation,* Nueva York, Oxford University Press, 1997.

Pardo, Rafael, *De primera mano. Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas,* Bogotá, Cerec-Norma, 1996.

Pásara, Luis, Nena Delpino *et al., La otra cara de la luna. Nuevos actores sociales en el Perú,* Buenos Aires, CEDYS, 1991.

Pawlowski de Pose, A., "La ajenidad del riesgo como factor tipificante", *Revista Derecho del Trabajo,* núm. 5, 1998: 1000-1001.

Pécaut, Daniel, "Estrategias de paz en un contexto de diversidad de actores y factores de violencia", en Francisco Leal (ed.), *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz,* Bogotá, Tercer Mundo-Universidad de los Andes, 1999.

Peláez, Margarita, "Entre los límites y las rupturas", *Cuaderno del centro de estudios en género: mujer y sociedad,* núm. 2, 2000.

Peñaranda, Ricardo y Javier Guerrero, "La reforma militar en un contexto de democratización política", en Francisco León (comp.), *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa,* Bogotá, TM-Iepri-Colciencias, 1995.

Peruzzotti, Enrique, "La naturaleza de la nueva democracia argentina. Revisando el modelo de democracia delegativa", en Raúl Urzúa y Felipe Agüero (eds.), *Fracturas en la gobernabilidad democrática,* Santiago de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas-Universidad de Chile, 1998: 289-314.

Peruzzotti, Enrique, "Civil Society and the Modern Constitutional Complex. The Argentine Experience", *Constellations,* vol. 3, núm. 1, 1997: 94-104.

———, "The Weimarization of Argentine Politics and State Autonomy", *Thesis Eleven,* núm. 34, 1993: 126-140.

Pizarro, Crisóstomo, *La huelga obrera en Chile,* Santiago de Chile, Sur, 1986.

Pizarro, Eduardo, "Las terceras fuerzas en Colombia hoy: entre la fragmentación y la impotencia", en Ricardo Peñaranda y Javier Guerrero (eds.), *De las armas a la política,* Bogotá, Tercer Mundo-Iepri, 1999.

———, "La insurgencia armada: raíces y perspectivas", en Francisco Leal y León Zamosc (eds.), *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80,* Bogotá, Tercer Mundo, 1990.

———, "Democracia restringida y desinstitucionalización política", en Pedro Medellín (ed.), *La reforma del Estado en América Latina,* Bogotá, Fescol, 1989.

Pliego, Fernando, "Estrategias de participación de las organizaciones sociales: un modelo de interpretación", *Sociedad civil, análisis y debate,* vol. II, núm. 1, 1997.

PNUD, *Las paradojas de la modernización. Desarrollo humano en Chile,* Santiago de Chile, PNUD, 1998.

——— y BID, *El capital social. Hacia la construcción del índice de desarrollo sociedad civil en Argentina,* Buenos Aires, Edilab, 1998.

——— y Subsecretaría de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *Unidas. Directorio de Organizaciones de Mujeres,* Buenos Aaire, PNUD/Subsecretaría de la Mujer, 1999.

Podestá, Bruno, "Integración económica y formación de un espacio social: la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur", en ALOP, CEFIR, CLAEH, *Participación de la sociedad civil en los procesos de integración,* Montevideo, Impresora, 1998.

Pont, Elena Susana, *Partido laborista: Estado y sindicatos,* Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984.

Pontón, Amparo, "Semillas de paz", en Mandato ciudadano por la paz, *Eclipse de la guerra,* Bogotá, UNICEF, 1998.

Portocarrero, Felipe, Arlette Beltrán, María E. Romero y Hanny Cueva, *Economía y política de los programas gubernamentales de apoyo alimentario en el Perú,* Lima, CIUP, 1998.

——— y Cynthia Sanborn, *Entre el Estado y el mercado: definiendo el sector sin fines de lucro en el Perú,* Lima, CIUP, 1998.

Potter, Anne, "The Failure of Democracy in Argentina 1916-1930: An Institutionalist Perspective", *Journal of Latin American Studies,* vol. 13, núm. 1, 1981: 83-109.

Putnam, Robert, "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", *Political Science and Politics, s. d.,* 1995.

———, "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect,* núm. 13, 1993, http://epn.org/prospect/13/13putn.html.

———, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy,* Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1993.

Querubín, María Eugenia, *El grupo empresarios por la paz frente al proceso de negociación frente al conflicto armado,* Santa Fe de Bogotá, mimeo, 1998.

Quinn, Albano, "Pastoral social y el mundo campesino", en *Evangelización y pastoral social: avances y perspectivas,* Lima, CEAS, 1991: 184-196.

Raczynski, Dagmar, "Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile: balance y desafío", *Colección Estudios CIEPLAN,* núm. 39, 1994: 9-73.

———, Claudia Serrano y Carolina Rojas, *Concepciones sobre la noción de participación con que trabaja la institucionalidad pública y como se define el papel de la mujer,* Santiago, informe final Consultoría para SERNAM, 1999.

Rakowski, Cathy, *Contrapunto. The Informal Sector Debate in Latin America,* Albany, State University of New York Press, 1994.

Ramírez, Augusto, "Diferencias entre procesos de paz centroamericanos y la situación colombiana", en *Lecciones de paz de Centroamérica para Colombia,* Bogotá, Plaza y Janes-Embajada de Estados Unidos en Colombia, 1999.

Ramírez, Socorro, "Participación política de las mujeres: el reto de ganar reconocimiento y construir la diversidad", *Otras voces,* núm. 2, 1997: 89.

Ramos, Joseph, "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina", *Revista de la CEPAL,* núm. 62, 1997: 15-38.

Rawls, John, *Political Liberalism,* Nueva York, Columbia University Press, 1996.

Red Nacional de Mujeres, Regional Bogotá, *¿Nos seguimos contentando con solo una pizca de poder? Ley de cuotas: más allá de las migajas,* Bogotá, RNM, 1998a.

———, *Garantizando la participación política de las mujeres en Colombia,* Bogotá, RNM, 1998b.

Reilly, Charles (comp.), *Nuevas políticas urbanas,* Arlington, *s. d.,* 1994.
Restrepo, Luis Alberto, *El potencial democrático de los movimientos sociales y de la sociedad civil en Colombia,* Bogotá, Escuela de Liderazgo Democrático, 1994.
———, "Relación entre la sociedad civil y el Estado", *Análisis Político,* núm. 9, 1990.
Revesz, Bruno (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización,* Lima, Cipca-IEP, 1998.
———, Susana Aldana, Laura Hurtado y Jorge Requena, *Piura: región y sociedad, derrotero bibliográfico para el desarrollo,* Piura, Cipca, 1996.
Riesco, Gustavo, "Educación básica: más que un problema de recursos", *Punto de Equilibrio,* núm. 49, 1997.
Riggirozzi, M. P. y M. F. Tuozzo, *La participación en las políticas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo: ¿un punto de inflexión?,* Buenos Aires, FLACSO, 1998.
Ríos, Marcela, *Institucionalización de las políticas de género y consolidación democrática: la experiencia chilena,* ponencia presentada en LASA, Guadalajara, 1997.
———, *Socialización política y acción colectiva: organizaciones de pobladoras en Chile, 1973-1993,* tesis de maestría, México, FLACSO, 1994.
——— y Lorena Godoy, "El movimiento de mujeres en el Chile de hoy: actores sociales y transición a la democracia", proyecto de investigación, Santiago, CEM, 1999.
——— y Patricia Aravena, *Temas y estrategias en torno a los cuales se organizan las mujeres en el ámbito público,* informe para Sernam, Santiago, Sernam, 1997.
Roberts, Kenneth, *Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional and Structural Explanations,* mimeo, *Seminario de Política y Estudios Internacionales,* Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, mayo de 1999.
Rocca, Luis, *Impactos del Niño en el sector rural,* ponencia presentada en el Sepia VIII, 1999.
Rodríguez, Alfredo, "Notas para una interpretación del desarrollo físico de las barridas", en Rodríguez *et al., Aportes a la comprensión de un fenómeno urbano: la barriada,* Lima, Desco, 1969: 2-16.
——— y Lucy Winchester, "Ciudades, gobernanza y democracia en América Latina", *Proposiciones,* núm. 28, 1998.
———, Jaime Gianella y Hélan Jaworski, *Aportes a la comprensión de un fenómeno urbano: la barriada,* Lima, Desco, 1969.

Roitter, Mario, "La razón social de las empresas. Una investigación sobre los vínculos entre empresa y sociedad en Argentina", *Documento CEDES,* núm. 115, 1996.

Romero, Mauricio, "El programa de desarrollo y paz del Magdalena medio, PDPMM: desarrollo y paz en caliente", *Controversia,* núm.174, 1999.

———, "Élites regionales, identidades y paramilitares en el Sinú", en Ricardo Peñaranda y Javier Guerrero (eds.), *De las armas a la política,* Bogotá, Tercer Mundo-Iepri, 1999.

———, "Identidades políticas y conflicto armado en Colombia. El caso del departamento de Córdoba", en varios autores, *Conflictos regionales. Atlántico y Pacífico,* Bogotá, Iepri-Fescol, 1998.

———, "De la factoría a la microempresa: el desmonte del sindicalismo", en varios autores, *Movimientos sociales ante la crisis en Sudamérica,* Bogotá, Cinep, 1986.

Rosenau, James y Ernst-Otto, Czempiel, *Governance without Government: Order and Chaos in Worl Politics,* Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Rosenberg, Robin y Steve Stein, *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas,* Miami, North-South Center, University of Miami, 1995.

Rossetti, Josefina, "Las mujeres y el feminismo", *Cuadernos del círculo de estudios de la mujer,* Santiago, CEM,1986.

s. a., *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI. Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación,* Santiago, Editorial Universitaria, 1997.

———, "Informe anual del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre la situación de los derechos humanos en el Perú", *Ideele,* núm. 116, 1999: 15.

Saba, Roberto y Luigi Manzzetti, "Privatizations in Argentina: The Implications for Corruption", *Crime, Law and Society,* núm. 25, 1997: 353.

Sabato, Hilda, *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880,* Buenos Aires, Sudamericana, 1998.

———, "Elecciones y prácticas electorales en Buenos Aires, 1860-1880. ¿Sufragio universal sin ciudadanía política?", en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX,* Buenos Aires, FCE, 1995, pp. 107-142.

———, "Ciudadanía, participación política y la formación de una esfera pública en Buenos Aires, 1850-1880", *Entrepasados,* vol. IV, núm. 6, 1994: 65-86.

Sabato, Hilda y Ema Cibotti, "Hacer política en Buenos Aires: los italianos en la escena pública porteña, 1860-1880", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. E. Ravigani,* núm. 2, 1990: 7-46.

Salamon, Lester, *Partners in Public Service: Government/Non Profit Relations in the Modern Welfare State,* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995.

Salazar, Gabriel, "Construcción del Estado en Chile: la historia reversa de la legitimidad", *Proposiciones,* núm. 24, 1994.

———, *Labradores, peones y proletarios,* Santiago de Chile, Sur, 1985.

——— y Julio Pinto, *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía,* Santiago de Chile, LOM, 1999.

Salazar, Luis, *Las elecciones del 97,* Cal y arena, *s. d.,* 1998.

Sanborn, Cynthia y Aldo Panfichi, "Fujimori y las raíces del neopopulismo", en F. Tuesta (ed.), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996,* Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1997.

——— y Hanny Cueva, *Entre el Estado y el mercado: la importancia del tercer sector para el desarrollo humano,* Lima, CIUP, 1999.

Sánchez, Olga Amparo *et al., Crecimiento y fortalecimiento del movimiento social de mujeres. Lo visible y lo invisible de la participación de las mujeres,* Bogotá, UNIFEM, 1994.

Sandoval, Luis, *¡Proceso de paz! Audacias-timideces-proyecciones,* Bogotá, Ismac-Redepaz-Programa por la Paz, 1999.

———, *Paz. Recrear la democracia desde la sociedad civil,* Bogotá, Ismac, 1998.

Santana, Pedro, "Organizaciones no gubernamentales, democracia y derechos humanos", en *Síntesis 98. Anuario social, político y económico de Colombia,* Bogotá, Iepri-Fundación Social, 1998.

Santos, Boaventura, "Debate", en Germán Palacio (comp.), *La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana,* Bogotá, ILSA-Cerec, 1990.

Saporta, Nancy, Marysa Navarro, Patricia Chuchryk y Sonia Álvarez, "Feminismos en América Latina: de Bogotá a San Bernardo", en Magdalena León (comp.), *Mujeres y participación política. Avances y desafíos en América Latina,* Bogotá, TM, 1994.

Saporta Sternbach, Nancy *et al.,* "Feminisms in Latin America: From Bogota to San Bernardo", en Arturo Escobar y Sonia D. Álvarez (eds.), *The Making of Social Movements in Latin America,* Boulder, Col., Westview Press, 1992.

Schmitter, Philippe C., "Contemporary Democratization. The Prospects for Women", en Jane S. Jaquette y Sharon L. Wolchik, *Women and*

Democracy. Latin America and Central and Eastern Europe, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1998, pp. 222-223.

Schmitter, Philippe C., *Interest Conflict and Political Change in Brazil,* Stanford, Stanford University Press, 1974.

Schmukler, Beatriz y Graciela di Marco, *Madres y democratización de la familia en la Argentina contemporánea,* Buenos Aires, Biblos, 1997.

Scholte, Jan Aart, *The International Monetary Fund and Civil Society: an Underdeveloped Dialogue,* Coventry, University of Warwick, 1998.

———, Robert O'Brien y Marc Williams, *The WTO and Civil Society,* Coventry, University of Warwick, 1998.

Schwarzer, Jorge, *Implantación de un modelo,* Buenos Aires, A-Z Editora, 1998.

Segura, Nora, *Mujer y sociedad: estudios, balances y perspectivas,* Colombia, Universidad del Valle, 1990.

Senén, Santiago y Fabián Bosoer, *El sindicalismo en tiempos de Menem. Los ministros de Trabajo en la primera presidencia de Menem: sindicalismo y Estado (1989-1995),* Buenos Aires, Corregidor, 1999.

Serra, María Elena y Sandra Vásquez, "Ley de Promoción de la Amazonia: ¿garantía de desarrollo?", CIUP, *Punto de Equilibrio,* núm. 58, 1999.

Serrano, Marcela, *Nosotras que nos queremos tanto,* Bogotá, Oveja Negra, 1995.

Shumway, Nicholas, *The Invention of Argentina,* Los Ángeles, University of California Press, 1991.

Silva, Eduardo y Francisco Durand, "Organized Business and Politics in Latin America", en Francisco Durand y Eduardo Silva (eds.), *Organized Business, Economic Change and Democracy in Latin America,* Florida, North South Center Press, 1989.

Silva, Gabriel, "Carlos Lleras y Misael Pastrana: reforma del Estado y crisis del Frente Nacional", en *Historia política, 1946-1986,* tomo II, Nueva Historia de Colombia, Bogotá, Planeta, 1989a.

———, "Lleras Camargo y Valencia: entre el reformismo y la represión", en *Historia política, 1946-1986,* tomo II, Nueva Historia de Colombia, Bogotá, Planeta, 1989b.

Sirven, Pablo, *Perón y los medios de comunicación (1943-1955),* Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984.

Sistema Económico Latinoamericano (SELA), *El buen gobierno y el fortalecimiento de la sociedad civil. Notas desde la perspectiva de América Latina y el Caribe,* Caracas, SELA, 1996.

Skocpol, Theda y Morris Fiorina (eds.), *Civic Engagement in American Democracy,* Washington y Nueva York, Brooking Institution Press y Russell Sage Foundation, 1999.

Soberón, Francisco, "Una distinción merecida" (entrevista), *Flecha en el azul,* vol. 1, núm. 1, Lima, 1996: 60.

Sosa, Relinda, "Trabajar con mujeres organizadas por una cultura de paz", en UNICEF y Femoccpaalc, 1999: 30-31.

Sowell, David, *The Early Colombian Labor Movement. Artisans and Politics in Bogota, 1832-1918,* Filadelfia, Temple University Press, 1992.

Stepan, Alfred, *Rethinking military politics. Brazil and the Southern Cone,* Princeton, Princeton University Press, 1988.

Stiglitz, Joseph, "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el consenso post-Washington", *Desarrollo económico: Revista de Ciencias Sociales,* vol. 38, núm. 151, 1998: 691-720.

Stoker, Ferry, "Governance as Theory: Five Propositions", *ISSJ,* núm. 155, 1998.

Subsecretaría de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *Mujeres en Argentina. Estado de situación a cinco años de Beijing,* Buenos Aires, Subsecretaría de la Mujer, 1999.

Sunstein, Cass, "Beyond the Republican Revival", 97 *Yale Law Journal,* 1539, 1998.

———, *The Partial Constitution,* Cambridge, Harvard University Press, 1993.

Supiot, Alain, *¿Por qué un derecho del trabajo?,* España, Universidad de Alcalá de Henares, 1993.

Székely, Miguel y Marianne Hilgert, *The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality,* Washington, BID-Research Department, 1999.

Tamayo, Giulia, *Nada personal. Reporte de derechos humanos sobre la aplicación de la anticoncepción quirúrgica en el Perú, 1996-1998,* Lima, Cladem, 1999.

———, "La maquinaria estatal: ¿puede suscitar cambios a favor de las mujeres?", *Socialismo y participación,* núm. 79, 1997: 9-18.

Tanaka, Martín, "Del movimientismo a la media-política: cambios en las relaciones entre la sociedad y la política en el Perú de Fujimori", en John Crabtree y Jim Thomas (eds.), *El Perú de Fujimori,* Lima, CIUP, 1999.

Tarrés, María Luisa, "Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva", *Estudios Sociológicos,* núm. 30, vol. X, 1992.

Tarrow, Sidney, "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflexion of Robert Putnam's Making Democracy Work", *American Political Science Review,* vol. 90, núm. 2, 1996.

Ternavasio, Marcela, "Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política. Las elecciones en el estado de Buenos Aires: 1820-

1840", en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX,* Buenos Aires, FCE, 1995: 65-105.

Thayer, Millie, *Traveling Feminisms: From Embodied Women to Gendered Citizenship,* ponencia presentada en la reunión de LASA, Chicago, septiembre 1998, ms.

Thompson, Andrés, "Políticas públicas y sociedad civil en Argentina: el papel de las organizaciones sin fines de lucro", *Documento CEDES,* núm. 113, 1995a.

———, "¿Que es el tercer sector en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro", *Documento CEDES,* núm. 110, 1995b.

Thorp, Rosemary, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América latina en el siglo XX,* Washington, BID, 1997.

Tickner, Arlene y Suzy Bermúdez, "Compromisos internacionales y acciones nacionales frente a la mujer: el caso de Colombia", en Cámara de Representantes, *Derechos nacionales e internacionales de las mujeres colombianas,* Bogotá, *s. d.,* 1999: 21-176.

Tocón, Carmen, *Entre ollas y cucharones, ¿movimiento social o movimiento de base? Las organizaciones de mujeres para la alimentación. El caso de Chimbote (1990-1992),* Lima, PUCP, tesis para de licenciatura en sociología, 1998.

———, "Organizaciones de mujeres para la alimentación en Chimbote (1990-1992)", en Balbi (ed.), *Lima, aspiraciones, reconocimiento y ciudadanía en los noventa,* Lima, PUCP, 1997: 187-217.

Toloza, Cristián y Eugenio Lahera (comps.), *Chile en los noventa,* Santiago de Chile, Dolmen, 1998.

Torre, Juan Carlos, *La formación del sindicalismo peronista,* Buenos Aires, Legasa, 1988.

Torricelli, Robert, *Joint Hearing Before the Subcommittee on Human Rights and International Organizations and Western Hemisphere Affairs of the Committee of Foreign Affairs, House of Representatives, February 21,* Washington, Government Printing Office, 1991.

Touraine, Alain, *Las sociedades dependientes,* México, FCE, 1978.

Tovar, Jesús, *Dinámica de las organizaciones sociales,* Lima, SEA, 1996.

Tuesta, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996,* Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1996.

Tussie, Diana, *El Banco Interamericano de Desarrollo,* Buenos Aires, UBA-FLACSO, 1997a.

——— (comp.), *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional,* Buenos Aires, UBA-FLACSO, 1997b.

UNICEF, *Compromiso de Colombia con sus mujeres,* Bogotá, UNICEF, 1996.

——— y Femoccpaalc, *Mujeres de comedores y cultura de paz,* Lima, UNICEF-Femoccpaalc, 1999.

Uribe, María Teresa, "Las representaciones colectivas sobre la sociedad civil en Colombia", en s. a., *Sociedad civil, control social y democracia participativa,* Bogotá, Fescol, 1997.

Valdés, Teresa, "Entre la modernización y la equidad: mujeres, mundo privado y familias", en Cristián Toloza y Eugenio Lahera (comps.), *Chile en los noventa,* Santiago de Chile, Dolmen, 1998.

———, y Marisa Weinstein, *Mujeres que sueñan: las organizaciones de pobladoras en Chile, 1973-1990,* Santiago, FLACSO, 1993.

Valdez, Patricia, *Evaluación de las respuestas de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos a la violencia política en el Perú, durante el periodo 1980-1986. Recomendaciones para su actuación futura,* mimeo, 1991.

Valenzuela, Arturo y Samuel Valenzuela, "Party Oppositions Under the Chilean Authoritarian Regime", en A. Valenzuela y S. Valenzuela (comps.), *Military Rule in Chile: Dictatorship and Oppositions,* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

Valenzuela, Eduardo, "Sistema político y actores sociales en Chile", *Proposiciones,* núm. 22, 1993.

Valenzuela, María Elena, "Las mujeres y el poder: la acción estatal desde una perspectiva de género en Chile", en *Reflexiones teóricas y comparativas sobre los feminismos en Chile y América Latina,* Santiago, Notas del Conversatorio, 1998.

———, "Las mujeres en la transición democrática", en FLACSO, *El difícil camino hacia la democracia en Chile, 1982-1990,* Santiago, FLACSO, 1993.

Vargas, Virginia, *La lucha por los derechos y la autonomía desde feminismos latinoamericanos,* mimeo, 1998.

——— y Maruja Barrig, *Una agenda feminista. El rescate de la utopía,* mimeo, Centro Flora Tristán y Woman Kina, Lima, agosto de 1999.

——— y Cecilia Olea, "El movimiento feminista y el Estado: los avatares de la agenda propia", *Socialismo y participación,* núm. 80, 1997: 25-49.

Vásquez, Roxana, "Entrevista", en Barrig, Maruja, *El aborto en debate. Entrevista a líderes de opinión,* Lima, Sumbi y The Population Council, 1993.

Vassallo, Marta, "¿Qué hace una feminista en un encuentro como éste?", *Travesías,* núm. 6, año 5, Buenos Aires, 1997: 91.

Velázquez, Magdala (coord.), *Las mujeres en la historia de Colombia,* Bogotá, Norma, 1995.

Véliz, Claudio, *The Centralist Tradition in Latin América,* Princeton, Princeton University Press, 1980.

Verbitsky, Horacio, *Un mundo sin periodistas. Las tortuosas relaciones de Menem con la prensa, la ley y la verdad,* Buenos Aires, Sudamericana, 1997.

Villar, Rodrigo, *El tercer sector en Colombia. Evolución, dimensión, y tendencias,* Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales, Bogotá, 2001.

———, María Eugenia Álvarez y Diana Constanza Castillo, "Organización y participación de la sociedad civil", en varios autores, *Municipios y regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil,* Bogotá, Fundación Social, 1998.

———, Regina List y Lester Salamon, "Colombia: A Diverse Nonprofit Sector", en *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector,* Baltimore, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

Villarán, Susana, "Por diez años más" (entrevista), *Flecha en el azul,* vol. 1, núm. 1, 1996: 59.

Villarreal, Juan, *La exclusión social,* Buenos Aires, Norma, 1997.

Villarreal, Norma, "Mujeres y madres en la ruta por la paz", en Luz Gabriela Arango (comp.), *La crisis sociopolítica colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura,* Bogotá, CES Fundación Social, 1997.

———, "Mujeres y espacios políticos. Participación política y análisis electoral", en Magdala Velázquez (coord.), *Las mujeres en la historia de Colombia,* Bogotá, Norma, 1995.

Villarraga, Álvaro, "El constituyente primario, factor decisivo para la paz", en Mandato ciudadano por la paz, *Eclipse de la guerra,* Bogotá, UNICEF, 1998.

Wahl, Peter, "Tendencias globales y sociedad civil internacional una ongización de la política mundial?", *Revista Nueva Sociedad,* núm. 149, 1997.

Waisbord, Silvio, "Investigative Journalism en Political Accountability in South American Democracies", *Critical Studies in Mass Communication,* núm. 13, 1996: 343-363.

Walter, J. y C. Senén, *Modernización tecnológica sistémica, políticas de recursos humanos y relaciones laborales en la telefonía argentina tras la privatización,* mimeo, II Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Sao Paulo, diciembre de 1996.

Waylen, Georgina, *Gender in Third World Politics,* Buckingham, Open University Press, 1996.

Waylen, Georgina, "Women and Democratization. Conceptualizing Gender Relations in Transition Politics", *World Politics,* núm. 46, 1994: 327-354.

Wiardia, Howard (ed.), *Politics and Social Change in Latin America. The Distinct Tradition,* Massachusets, Massachusets University Press, 1982.

Wilde, Alexander, *Conversaciones de caballeros. La quiebra de la democracia en Colombia,* Bogotá, Tercer Mundo, 1982.

Willetts, Peter, *Environmental politics and Transnational Actors in the United Nations,* mimeo [s. f.].

Williamson, John (ed.), *Latin America Adjustment: How Much has Happened?,* Washington, Institute for International Economics, 2000.

Wills, María E., "Feminismo y democracia: más allá de las viejas fronteras", *Análisis Político,* núm. 37, 1999a.

———, "De la nación católica a la nación multicultural: rupturas y desafíos" [1999b].

WOLA, *After the Autogolpe: Human Rights in Peru and the U. S. Response,* Washington, WOLA, 1994.

Woods, Ngaire, *Rethinking Accountability and the Reform of the International Financial Institutions,* mimeo [2000].

Youngers, Coletta, *Peru Under Scrutiny: Human Rights and U. S. Drug Policy,* Washington, WOLA, 1992.

Zambrano, Laura, "Participación y representación femenina en el Congreso", en Ana María Bejarano y Andrés Dávila (comps.), *Elecciones y democracia en Colombia, 1997-1998,* Bogotá, Universidad de los Andes, 1998: 255-283.

Zapata, Antonio y Juan Carlos Sueiro, *Naturaleza y política,* Lima, IEP, 1999.

Zapata, Francisco, *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano,* México, FCE, 1993.

Zizek, Slavoj, *The Ticklish Subject. The Absent Centre of Political Ontology,* Londres, Nueva York, Verso, 1999.

Zuluaga, Jaime, "La reforma política: ¿compromiso electoral, o urgencia nacional?", en Mandato ciudadano por la paz, *Conversaciones de paz. Redefinición del Estado,* Bogotá, 1999.

———, "Sueños de paz, realidades de la guerra", en L. A. Restrepo (coord.), *Síntesis '99. Anuario social, político y económico de Colombia,* Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo/IEPRI/Fundación Social, 1997.

ÍNDICE

Presentación 7

Sociedad civil y democracia en Los Andes y el Cono Sur a inicios del siglo XXI 13
Introducción 13
Reformas económicas 16
Pobreza y desigualdad: el efecto de las reformas 20
La sociedad civil en la región 24
Nuevas formas de asociación civil 30
Organizaciones de supervivencia, 30; Organizaciones de derechos humanos y ciudadanos, 32; Feminismos, 36; Ambiente, 39
Conclusiones 40

Sociedad civil y organismos internacionales: dilemas y desafíos de una nueva relación 47
Introducción: la emergencia de la sociedad civil como actor internacional 47
La sociedad civil y los organismos internacionales: redefiniendo identidades 49
Organizaciones proveedoras de servicios: el BM, el BID y el FMI, 52; El FMI: reforma y cambios colaterales, 60
Organizaciones foro: el sistema de Naciones Unidas y la OMC . 64
El caso de la OMC, 68
Consideraciones finales 72

Emergencia, desarrollo, crisis y reconstrucción de la sociedad civil argentina 78
Introducción 78
Hacia una definición de la sociedad civil 79
Evolución histórica de la sociedad civil argentina 81
Surgimiento y consolidación de una sociedad civil moderna .. 83
Democratización populista y erosión de la sociedad civil: el peronismo 91
Corporativismo, 93; Movimentismo, 95; Erosión de la esfera pública, 97
El escenario posperonista: pretorianismo de masas y autoritarismo militar 98

Democratización y recreación de la sociedad civil 102
Formación de un nuevo asociativismo civil, 103; Recreación de una esfera pública y surgimiento de una política de influencia en la sociedad, 108
Conclusiones 109

Sindicatos y sociedad civil en la Argentina contemporánea 118
Introducción 118
Estructura y evolución histórica de los sindicatos en Argentina 119
Los cambios contemporáneos en la estructura sindical, 119; La estructura de los sindicatos en Argentina, 121; Las fronteras del trabajo asalariado, 127
Las estrategias de acción sindical en la era de las reformas neoliberales 131
Las estrategias sindicales en la década de 1980, 132; Los sindicatos en la década de 1990: la diferenciación de estrategias, 133; Las estrategias de oposición, 135
Las corrientes sindicales contemporáneas frente a la sociedad y el Estado 136
El dilema sindical en el nuevo contexto: oposición política o interlocutor social 142

El movimiento de derechos humanos, las organizaciones de participación ciudadana y el proceso de construcción de la sociedad civil y el Estado de derecho en Argentina 147
La democracia y la sociedad civil en Argentina: el contexto .. 147
Las organizaciones de derechos humanos y la ausencia de la dimensión constitucional en la democracia argentina: la demanda de las décadas de 1970 y 1980 151
La demanda por la transparencia, la fiscalización y la participación. La ausencia de la dimensión del "Estado de derecho" en la democracia argentina: la década de 1990 154
Igualdad ante la ley, 155; Poder Judicial independiente, 155; El origen democrático de la ley y la búsqueda de la justicia, 156
La Ley de Interés Público como un nuevo desarrollo de las demandas por los derechos humanos y el Estado de derecho . 162
Organizaciones que representan intereses específicos, 167; Organizaciones centradas en la construcción y consolidación de las instituciones democráticas (el Estado de derecho en un sentido amplio del término), 168; Organizaciones que defienden el interés público a partir de un aspecto específico, 168
La dimensión pública ausente en la cultura política argentina. La construcción del Estado de derecho mediante la construcción de la confianza 171
Conclusión 173

El feminismo contemporáneo en Argentina: encuentros y desencuentros en un escenario turbulento 177
Introducción 177
La sociedad civil de las mujeres 180
Antecedentes: dinámica y composición interna del movimiento de mujeres 182
El surgimiento del feminismo contemporáneo 184
La transición democrática 188
Una digresión 189
Después de la transición 191
Las redes internacionales 198
Segunda digresión: la mirada de las protagonistas 199
El escenario actual y una prospectiva 201
Prospectiva 206

Sociedad civil y democracia en Chile 211
Introducción 211
Perspectiva histórica sobre las relaciones entre la sociedad y el Estado 213
La sociedad civil 217
La sociedad civil bajo la dictadura militar 221
El periodo posterior a 1990 225
La sociedad civil organizada: datos y tendencias 230
Organizaciones populares, 231; El sector no gubernamental, 234; Productores y empresarios, 236
Conclusiones 237

El Colegio Médico y el Colegio de Profesores de Chile: actuación pública en la conformación de la relación entre sociedad civil y Estado en la década de 1990 241
La salud, la educación y la modernización del Estado chileno. 241
Los colegios profesionales en la década de 1990 247
El Colegio Médico, 247; El Colegio de Profesores, 251
La dinámica de conflicto con el sector público 258
La demanda salarial de los profesores, 259; Los médicos y la atención en salud, 262
Conclusiones 264

Organizaciones no gubernamentales verdes, agenda política y participación ciudadana: el caso de Chile 269
El contexto 269

Las ONG del sector ambiental, 271; Las universidades, 274; La bancada verde, 275; Las comunidades civiles, 275; Fondo de las Américas-Chile, 275
Caracterización de las ONG 276
Las organizaciones preservacionistas, 276; Las organizaciones ambientalistas, 277; Las organizaciones radicales ecologistas, 278; Las organizaciones de carácter técnico, 279
Análisis de casos 279
El Proyecto hidroeléctrico en el Alto Bío-Bío: caso Pangue y Ralco, 280; El Proyecto Cascada Chile, 284; Otros, 285
Análisis conclusivo 293

Feminismo chileno en la década de 1990: paradojas de una transición inconclusa 297
Presentación 297
La sociedad civil y la transición inconclusa 300
El contexto internacional 302
Cultura política 303
El sistema de partidos 305
El Estado y las políticas de gobierno 307
Feminismo en los noventa: de la *gloriosa historia* a la realidad actual 309
La ampliación discursiva del feminismo, 315; Transformación política-ideológica, 316; Modalidades de organización: continuidad y cambio, 317; La resignificación del campo de acción feminista, 321
Reflexiones finales 324

Paz, reformas y cambio en la sociedad civil colombiana 331
Introducción 331
Voz, política y sociabilidad 333
Bipartidismo, legitimación y resistencia 336
Fin del Frente Nacional, autonomía militar y derechos humanos 341
Negociaciones de paz, acción colectiva y descentralización ... 344
La Constitución de 1991 y el nuevo marco participativo 351
Conclusiones 354

Sociedad civil, cooperación y movilización por la paz en Colombia 359
Introducción 359
Divisiones "naturales", bipartidismo y cooperación 361
Movimiento por la Vida y renovación discursiva 363
La década de 1990: paz y participación de la sociedad 366
El mandato ciudadano por la paz, la vida y la libertad 370
No al secuestro, la desaparición forzada y el registro en los medios 374

El PDPMM: desarrollo y paz "en caliente" 376

Filantropía empresarial y gobernanza democrática: el caso de Colombia 381
Introducción 381
Debate teórico 383
Capital social, 383; Neoinstitucionalismo, 384; Regímenes de gobernanza, 385
Filantropía empresarial y democracia en Colombia 387
Mapeando al sector filantrópico: antecedentes históricos, 387; La filantropía empresarial, 389; Asistencialismo (1960-1972), 390; La filantropía y la construcción de las regiones (1975), 393; Filántropos como empresarios (1975), 393; Conflicto y negociación: la década de 1980, 396; El desarrollo: la década de 1980, 399; La década de 1990: gobernanza pública, 401
Conclusiones 405

Los cinco viajes de los feminismos en Colombia (1980-1999): avances y estancamientos 411
A manera de introducción: conceptos y opciones metodológicas 411
El contexto general 413
Primer viaje: de los feminismos absolutistas a los feminismos secular-democráticos 414
Los prolegómenos, 414; El I Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe (1981), 415; El proceso constituyente como nucleador del campo feminista, 417; La IV Conferencia de Pekín, 419; El Plan de Igualdad de Oportunidades, 420; Un balance general, 421
El segundo viaje: los discursos feministas en la academia 423
A modo de balance, 425
El derecho: del ciudadano homogéneo al reconocimiento de las ciudadanías específicas 427
Políticas públicas y género: entre la tecnocracia, la concertación y el clientelismo 430
De los formalismos a los primeros esfuerzos puntuales: el caso del Ministerio de Agricultura y de Hogares Comunitarios (1984 a 1990), 430; De los márgenes al centro: hacia una institucionalización específicamente dirigida a la mujer, 432; A manera de balance, 435
Género y movimiento de mujeres: entre la guerra y un difícil matrimonio 438
A manera de conclusión: el cruce de estos viajes, el gran vacío 441

Sociedad civil y gobernabilidad democrática en Perú 449
Breve digresión conceptual 449
Introducción 452
Reseña histórica 452

La relación entre el Estado y la sociedad civil en la década de 1990 457
Régimen político y sociedad civil, 459; La participación de las organizaciones de base en la implantación de las políticas sociales, 464; Descentralización política, movimientos regionales y gobiernos locales, 472; Los gremios empresariales, 477; Derechos humanos y gobernabilidad democrática, 478
Conclusiones 481

Las organizaciones femeninas para la alimentación y su relación con el sector gubernamental 484
Las organizaciones femeninas para la alimentación (OFA) 484
Sobre comedores, comités y clubes de madres, 485; Aproximación cuantitativa a las OFA, 487; Carácter y aspectos sociales de las OFA, 495
Antecedentes de sus relaciones políticas con el sector gubernamental (1950-1989) 500
La relación con los municipios, 505
Cambios en el contexto político, social y económico: la administración Fujimori 506
Características de las relaciones políticas entre las OFA y el sector gubernamental durante la década de 1990 508
Mujeres con propuestas, 508; La política alimentaria a través del Pronaa, 511
Comentario final 513

La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Perú: un estudio de caso 516
Introducción 516
Precursores del movimiento de derechos humanos 517
Antecedentes políticos y sociales 518
El inicio del movimiento de los derechos humanos 520
Enfrentando la violencia política y el terrorismo de Estado .. 521
La formación de la CNDDHH 523
Institucionalización de la CNDDHH 525
La CNDDHH y su relación con otros sectores de la sociedad peruana 533
Relaciones con el gobierno 537
Cambiando prioridades en el trabajo por los derechos humanos 542
Conclusiones 545

Naturaleza y sociedad en Perú: El Niño de 1997-1998 548
Introducción 548
La prevención 549
El Poder Ejecutivo, 549; Los municipios, 553; La sociedad civil, 556
Emergencia y reconstrucción 562

Conclusiones 574

La persistencia de la memoria: feminismo y Estado en el Perú de la década de 1990 578
Introducción 578
Nuestros cuerpos, los ajenos 581
Concertación, representación: la mesa está servida 587
La ligadura de trompas es declarar que Perú es un burdel ... 592
Y entonces, ¿para qué sirve la mesa? 602
Antes que una conclusión, más bien una intuición 607

Autores 610

Bibliografía 612

Este libro se terminó de imprimir en diciembre de 2002 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), Calz. de San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F. Su composición, en que se usaron tipos Century de 10:12 y 8:9 puntos, se hizo en el taller Solar, Servicios Editoriales, Calle 2, 21; 03810 México, D. F., a cuyo cuidado estuvo la edición, que consta de 2 000 ejemplares.

Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur

Aldo Panfichi (coordinador)

Bajo el título *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina* se publican tres volúmenes, cada uno de los cuales reúne un conjunto original de estudios relativos a la composición, historia y especificidad de la sociedad civil en distintos países de América Latina. Los autores muestran cómo aquélla interactúa con los niveles y aparatos de gobierno en un proceso novedoso de construcción de espacios públicos cuyo sentido es la democratización de la vida pública en general. La investigación que dio lugar a esta obra partió de una doble constatación: de un lado, la baja calidad democrática de los gobiernos de la región, lo cual pone en duda los alcances de las limitadas democracias electorales penosamente construidas a lo largo de los últimos veinte años; de otro, el reconocimiento de que las sociedades civiles latinoamericanas han emprendido luchas sociales para lograr nuevas formas de gobernabilidad democrática e impulsado diversas formas de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos que apuntan, al menos potencialmente, a una vía societal de profundización de la democracia.

El volumen *Andes y Cono Sur* incluye a Colombia, Perú, Chile y Argentina; analiza los efectos sociales del ajuste neoliberal y la reacción de los principales actores: sindicatos, organizaciones patronales y pobladores frente al mercado y el Estado. Paralelamente, se aboca a los actores emergentes de la sociedad civil: movimientos feministas, grupos ecologistas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones filantrópicas, movimientos populares contra la violencia, el hambre y la inexistencia de derechos sociales. Retrata una realidad política extraordinariamente multifacética que va desde un Estado débil en vías de fragmentación —Colombia— hasta un Estado fuerte e institucionalizado con remanentes autoritarios —Chile—, pasando por una democracia consolidada pero poco institucionalizada y elitista como Argentina, y un gobierno autoritario, personalista y carente de institucionalidad como Perú.

ALDO PANFICHI es doctor en sociología por la New School for Social Research de Nueva York y actualmente se desempeña como profesor e investigador de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es especialista en temas de sociedad civil y democracia, pobreza y cultura urbana, y ha publicado diversos artículos y ensayos en libros y revistas especializadas.

Fotografía de portada: Carlos Franco

www.fce.com.mx

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

9 789681 667627