

*¿Por qué generar y difundir conocimientos analíticos y prospectivos en cuanto a las interrelaciones entre el Estado, la sociedad y la economía en la crisis, como parte de la conformación de estrategias para la reconstitución de tal relación y para la transformación del Estado?*

Porque la difícil consolidación de sistemas políticos democráticos constitucionales y los desafíos de la crisis económica obligan a reabrir la problemática del desarrollo, incluyendo, por una parte, la construcción de consenso y de legitimidad, y por otra, la eficacia social de las decisiones estatales.

#### Autores

C. Acuña, M. Cavarozzi, L. De Riz,  
E. Jelin, O. Ozslak, E. Tironi, P. Vergara,  
R. Baño, E. Caballero, R. A. Mayorga,  
J. Echeverría, L. Verdesoto,  
L. Gómez Calcaño, M. López Maya,  
G. Castro Herrera, E. Baumeister,  
F. González Davison, M. Rivera

#### Coordinadores

F. Calderón y M. R. dos Santos

Este volumen forma parte de una serie que recoge los resultados del Proyecto PNUD - UNESCO - CLACSO, RLA-86/001, identificada con el título *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?* e integrada por los siguientes volúmenes:

1° y 2° *Democratización/ modernización y actores socio-políticos*,  
3° y 4° *Los actores socio- económicos del ajuste estructural*,  
5° y 6° *Centralización/ descentralización del Estado y actores territoriales*,  
7° y 8° *Innovación cultural y actores socio-culturales*.

El volumen 9° estará dedicado a una síntesis prospectiva y comparativa regional sobre la reestructuración de las relaciones del Estado, la sociedad y la economía, a cargo de la coordinación del proyecto.

¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?

# 1. Democratización/ modernización y actores socio-políticos

Clacso

Biblioteca de Ciencias Sociales

Volumen 1

**¿Hacia un nuevo orden estatal  
en América Latina?**

**Democratización / modernización  
y actores socio-políticos**

C. Acuña, M. Cavarozzi, L. De Riz, E. Jelin, O. Oszlak  
E. Tironi, P. Vergara, R. Baño, E. Caballero, R. A. Mayorga  
J. Echeverría, L. Verdesoto, L. Gómez Calcaño, M. López Maya  
G. Castro Herrera, E. Baumeister, F. González Davison  
M. Rivera, F. Calderón y M. R. dos Santos (coordinadores).

Biblioteca de Ciencias Sociales  
Directora: Cristina Micieli

Programa de Publicaciones  
Secretaria: Patricia Feliu

I.S.B.N. 950-9231-26-8

Diseño de Tapa: Beatriz Burecovics y Viviana Barletta  
Composición y Armado: Cronopio Azul  
Florencio Varela 683, Gerli, Buenos Aires  
Impresión: Artes Gráficas Santo Domingo  
Segunda edición: marzo de 1990  
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723  
Copyright de todas las ediciones en español por  
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
(CLACSO)

¿Hacia un nuevo orden estatal  
en América Latina?

Democratización / modernización  
y actores socio-políticos

clacso  
Consejo  
Latinoamericano  
de Ciencias  
Sociales

Este volumen ha sido financiado  
con fondos del Proyecto  
PNUD-UNESCO-CLACSO,  
RLA-86/001 y con la contribución  
del SAREC

### Presentación

Vientos de fin de siglo soplan en el continente. Pareciera que los procesos de transnacionalización e internacionalización de la política, la economía y la cultura constituyen los fenómenos estructuradores, que juntamente con los programas e impactos de la revolución tecnológica en las diferentes realidades nacionales y regionales, modifican el universo de la acción colectiva.

Nadie sabe a ciencia cierta qué posición y qué roles cumplirá América Latina en este nuevo marasmo internacional, aunque se sabe por ejemplo que la región tendrá que necesariamente integrarse y competir en esta nueva olimpiada; se sabe también, según varios tecnocráticos presagios, que oscuras nubes se ciernen sobre la participación latinoamericana en el mercado mundial y que las políticas de ajuste tienden a producir una integración parcial y excluyente de la región en el mundo.

Sin embargo poco sabemos acerca de las postulaciones, ejercicios y resultados concretos o virtuales de las políticas que ejecutan o demandan los distintos actores socioeconómicos, socioculturales y sociopolíticos para volver a enfrentar la integración de las sociedades latinoamericanas a los nuevos procesos de internacionalización de la política y la economía, como tampoco sabemos cuánto aquellos recogen las posibilidades y potencialidades reales de desarrollo y cambio; aún más, no sabemos qué actores se plantean estos desafíos y si sus orientaciones son fecundas para enfrentarlos.

La cuestión es difícil, pues no sólo hay nuevos códigos de los actores sociales y políticos, sino también porque las transformaciones pasan por el

Estado y éste, como es conocido, fue un actor histórico que organizaba y repartía los naipes en las sociedades latinoamericanas. Hoy, empero, esa función aparentemente se agota y el Estado empieza a transformarse, en relación a sí mismo, en relación al emergente interés político en la democracia, en relación a los actores sociales. ¿Estamos pues ante la emergencia de un *nuevo orden estatal en América Latina*?

Las publicaciones producidas por el programa PNUD-UNESCO-CLACSO (nueve en total) tratan de responder cuáles son las diferentes políticas que impulsan los Estados latinoamericanos, qué respuestas dan a éstas diferentes actores económicos, sociales, políticos y culturales en los distintos países de la región y qué prospectiva emerge de esta interacción.

Los primeros dos volúmenes están dedicados a la democratización y modernización del Estado. Los volúmenes tercero y cuarto a la innovación de políticas económicas, principalmente las políticas relativas al ajuste. Los volúmenes quinto y sexto versarán sobre las políticas de descentralización/centralización, en tanto los volúmenes séptimo y octavo incluirán los trabajos sobre innovación en políticas culturales y transformaciones en el campo cultural. Finalmente publicaremos un volumen de tendencias históricas a nivel latinoamericano. Como podrá apreciar el lector, las políticas son centrales y múltiples los actores que interactúan con ellas.

Los primeros volúmenes de cada dimensión analítica —recién mencionados— reproducen una síntesis del proyecto que dio lugar a la investigación, la cual se desarrolla hace dos años y tiene una duración de tres.

Los estudios nacionales fueron encargados a equipos diversos de investigación pertenecientes a centros miembros de CLACSO en cada país, que volcaron su experiencia e investigación de años. El trabajo fue realizado gracias al PNUD y a la UNESCO, organismos con los cuales intercambiamos constantemente impresiones, críticas y comentarios no sólo en el plano de la gestión sino también en el de la labor intelectual.

CLACSO, con este aporte, espera contribuir al conocimiento y a la búsqueda de opciones frente a la crisis que sufre actualmente la región.

La elaboración y coordinación del proyecto estuvo a cargo de Mario R. dos Santos y mía.

Fernando Calderón  
Secretario Ejecutivo de CLACSO

#### Agradecimientos

Este proyecto contó y cuenta con múltiples apoyos institucionales y personales. La enumeración que sigue pretende dar cuenta de este hecho sin ser exhaustiva. Agradecemos pues al PNUD y a la UNESCO su reiterada confianza en el Consejo, como así también a los centros miembros que generosamente enfrentaron la tarea. A nivel personal, dejamos constancia de nuestro reconocimiento a los investigadores convocados y autores de los estudios incluidos, como también a aquellos que desde las instituciones citadas como desde la Secretaría Ejecutiva compartieron la iniciativa y/o trabajaron para ella. Entre los primeros están Hugo Navajas Mogro, César Miquel, Augusto Ramírez Ocampo, Ema Torres, Henry Harman, Eduardo Gutiérrez, Ignacio Pérez Salgado y Brígida Watson (del PNUD), Julio Labastida, Gonzalo Abad, Oswaldo Lingua, Ernesto Ottone, Luis Barriga, Oscar Vargas (de la UNESCO), y Cristina Micieli, Patricia Feliu, Andrea Saslavsky y Alicia Szmukler (de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO).

Las críticas y comentarios al proyecto hechas por Alain Touraine, Manuel Castells, Fernando Fajnzylber, Enzo Faletto, Adolfo Gurrieri, Oscar Oszlak, Juan Enrique Vega, René Mayorga, José Joaquín Brunner, Ángel Flisflisch, Carlos Franco, Jorge Balán, Elizabeth Jelin, Jorge Schvarzer, Jorge Katz, Alejandro Roffman, Narda Henríquez, Manuel Barrera y Néstor García Canclini fueron especialmente valiosas y alentadoras.

## Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/sociedad/economía

*El texto que sigue reproduce parcialmente el documento de proyecto regional RLA 86/001 PNUD-UNESCO-CLACSO e incluye explicitaciones hechas en el documento de referencia del proyecto mencionado. Ambos materiales enmarcaron la producción de los estudios que forman estos volúmenes sobre democratización/modernización del Estado y aquellos que los continuarán sobre innovación en políticas económico-sociales, innovación en políticas culturales y transformaciones en el campo cultural y descentralización/centralización del Estado.*

*La intencionalidad que animó la iniciativa del proyecto aparece aquí y ello permitirá entender mejor los estudios de caso, evaluando los logros y también las dificultades de un trabajo colectivo regional arduo que convoca esfuerzos intelectuales de larga duración.*

### Objetivo del desarrollo del proyecto (necesidades regionales a las que responde)

Como ha sido recogido en los documentos preparatorios del Programa Regional para América Latina y el Caribe (PREALC), por ejecutarse en el período 1987-1991 y asimismo en el Programa del Sector Ciencias Sociales de la UNESCO y en su Gran Programa 1 sobre prospectiva, se advierte cada vez más intensamente la necesidad de producir transformaciones en el Estado pues recaen sobre él las posibilidades de articular y fomentar los esfuerzos de la sociedad en su conjunto sometida a los impactos de la crisis. Tal conciencia está presente en buena parte de los gobiernos de la región, que reciben demandas de democratización en un contexto donde una gobernabilidad económica progresiva se vuelve extremadamente difícil. Esta dificultad se vincula con las tendencias de la reestructuración económica a nivel mundial, las cuales marginan a la periferia y vuelven previsible una nueva trama económico-financiera-tecnológica que afecte negativamente la coherencia y cohesión de los Estados nacionales latinoamericanos, al inhibir posibilidades de desarrollo.

En efecto, recientes estudios prospectivos (CEPII, OCDE, CEPAL, etc.) muestran una tendencia a una mayor internacionalización de la economía respecto del capital, de los mercados de ciertas materias primas y de los procesos de gestión y de innovación tecnológica, procesos que provocarían el fortalecimiento de los Estados Unidos, el Japón y algunos países del sudeste asiático. La nueva división internacional del trabajo resultante marginaría aún más a la periferia, con lo cual América Latina perdería posiciones de desarrollo relativo.

Por otra parte, la eficacia, la capacidad de previsión y la racionalidad de los Estados latinoamericanos —tanto interna como en su acción sobre el conjunto social— ya no ha bastado durante las últimas décadas para garantizar adecuadas políticas públicas. El rápido y cualitativamente complejo crecimiento burocrático del Estado, a través de sus múltiples instituciones, aparatos y presupuestos no guarda hoy relación con las necesidades de efectividad estatal ante la crisis y menos aún con las perspectivas de la región para los próximos años.

Inclusivo el fortalecimiento del Estado propio de los procesos de transición a la democracia (por su concomitante legitimación) y de exigencias derivadas de la crisis (mayor intervención obligada), no le proporcionan inmediata y necesariamente a aquél mayor capacidad de gestión del desarrollo. Las transformaciones actuales en América Latina tienen más que ver con cambios en los régimenes políticos que con cambios en la funcionalidad del Estado y en su estructura organizativa. Se corre pues el riesgo de una continuidad de la máxima instancia del poder social en tanto síntesis de relaciones sociales y también en tanto aparato burocrático.

La difícil consolidación de sistemas políticos democráticos constitucionales y los desafíos de la crisis económica obligan, por consiguiente, a abrir la problemática del desarrollo, incluyendo, por una parte, la construcción de consenso y de legitimidad, y por otra, la eficacia social de las decisiones estatales.<sup>1</sup> Ambas dimensiones parecen requerir como nunca capacidad de invención institucional y de innovación en las políticas económicas y socio-culturales. Sin esa capacidad, la racionalidad estatal llegará a abrazar reglamentarioramente una porción cada vez menor de la realidad, lo cual, aunque tendencia general, se vuelve más dramático en la periferia. Inmensas porciones de la realidad social quedarán abandonadas a su suerte material, más allá de que sobre ellas sea posible seguir ejerciendo coerción estatal y logrando umbrales de orden público.

Como contraparte, la sociedad —pese a las múltiples demandas que plantean sus distintos agrupamientos (partidos, corporaciones, movimientos sociales clásicos y nuevos, grupos económicos, etcétera)— no logra impulsar la gestación de sistemas de representación y de gestión, acordes a su propia heterogeneidad y capaces de aportar viabilidad a las parcialidades unidas en una totalidad coherente y democrática.

Como apuntaba Fernando H. Cardoso negando la validez de pensar el Estado por una parte y la sociedad por otra, "cuando tenemos que enfrentarnos con la temática de la crisis del Estado y de su reconstitución, la temática no es la del Estado, es la de la sociedad; es la reconstitución de las sociedades, de la cual el Estado es una parte permanente y central".

En esta situación —esquematizada en pro de una presentación concisa del proyecto— los conflictos exponen la incapacidad de las formas políticas para procesarlos. Una grave desigualdad en cuanto a los impactos de la crisis se suma a aquella derivada del manejo tradicional del poder y de las tendencias históricas en el plano económico-social. Hay un surgimiento de nuevos movimientos sociales (étnicos, de campesinos pobres, de mujeres,

de jóvenes, de otras minorías, de derechos humanos), y los llamados clásicos exhiben importantes cambios internos. La creciente pérdida de centralidad del modelo industrial de desarrollo, que anteriormente permeaba el orden social pese a todas sus limitaciones, impide esa fluidez entre el Estado, los partidos, el movimiento social y el funcionamiento del aparato productivo, anudando rigideces en distintas dimensiones. Las demandas improcesables o prácticamente improcesables no son sólo las demandas éticas respecto del orden social, sino aquellas de satisfacción de necesidades básicas para vastas mayorías (trabajo, alimentación, vivienda, salud, educación). Algunas se han extremado hasta volverse "no-políticas" y otras presentan la radicalización propia de su carácter absolutamente básico.

Aparentemente habrían llegado a su término los modelos conocidos de integración entre lo social y lo político, abarcando la crisis del Estado tanto a las formas autoritarias como a las del Estado de bienestar. Las inconsistencias no aparecen solo en la incommensurabilidad entre demandas y respuestas efectivas, sino en cuanto a la capacidad estatal de constitución de actores sociales o de incidencia articuladora sobre ellos. Su poder unificador choca con una rebelde heterogeneidad tanto en sí mismo como en la realidad que debería abarcar. En ocasiones llega a aparecer como un actor fragmentado más.

Ahora bien, puede avanzarse que en el transcurso de esta crisis inédita, que esteriliza recetas políticas y económicas anteriores, se modificará profundamente la relación entre el Estado, la sociedad y la economía en los países latinoamericanos. Ello es lo que ocurre en las crisis estructurales, como fue dable ver en la crisis del 30 que dio origen al Estado de bienestar o protector. Tal modificación irá ahora seguramente más allá de la oscilación entre una centralización autoritaria y un acatamiento a un mercado político de intereses sectoriales o corporativos.

Explorar los escenarios futuros posibles de esa modificación de la relación entre Estado, sociedad y economía es en la actualidad una labor pendiente e imprescindible en la medida en que el conocimiento de las tendencias actuales es parcial y en general se reduce a extrapolaciones de la situación en el plano exclusivamente económico-social, sin una consideración totalizadora de los condicionantes y potenciales de cambio presentes intra-estatalmente y en el seno de la sociedad.

En este sentido, creemos que se debe trabajar en función de "identificar opciones dinámicas que puedan compensar las tendencias negativas", como se lee en uno de los párrafos del documento *"A UNDP overview: prospects for technical co-operation in Latin America and the Caribbean in the eighties"*.

Tal identificación de opciones dinámicas, o sea de nuevos modelos de desarrollo económico y de participación socio-cultural a nivel nacional y subregional, requiere elaborar conocimientos sobre los aportes a los mismos de los actores en juego, incluidos los Estados. Como adelantáramos, se trata de procesar los condicionantes y los potenciales de cambio presentes intra-estatalmente y en el seno de la sociedad. Sólo así podrán cons-

truirse los escenarios futuros posibles, ya que el espacio de elaboración de políticas públicas y de la misma institucionalización es el de la sociedad y sus conflictos.

Recapitulando:

- 1— En la región, los Estados nacionales enfrentan la necesidad de producir transformaciones en su seno, a fin de ganar capacidad para responder adecuadamente a un proceso de ajuste económico sumamente crítico que amenaza la gobernabilidad sistémica, de lo cual existe una conciencia incipiente por parte de los gobiernos y por parte de diversos actores sociales que reclaman modificaciones en las políticas de los aparatos estatales;
- 2— La capacidad de gestión del desarrollo por parte de los Estados latinoamericanos<sup>2</sup> no se incrementa necesariamente aún con procesos de fortalecimiento derivados de una mayor legitimación (por las aperturas democráticas) o de la centralización de decisiones claves de política por imperio de la crisis;
- 3— Aparentemente no resulta posible seguir pensando en el diseño de políticas públicas capaces de dar respuestas a las perspectivas económicas regresivas, o al menos que las mitiguen, sin hacerse cargo en tal diseño de los cambios que se están produciendo en la relación Estado, sociedad y economía;
- 4— Tales cambios no han sido analíticamente ponderados en pro de disponer de escenarios futuros posibles a nivel nacional, subregional y regional, donde aparezcan combinados resultantes probables del accionar de distintos actores sociales;
- 5— La difícil consolidación de sistemas políticos democráticos constitucionales y los desafíos de la crisis económica parecen requerir como nunca capacidad de invención institucional y de innovación en las políticas económicas y socio-culturales, sin que sea posible escindir más la problemática de la construcción de consenso y de legitimidad de aquella de la eficacia social de las decisiones estatales;
- 6— La identificación de "opciones dinámicas que puedan compensar las tendencias negativas", o sea de nuevos modelos de desarrollo económico y de participación socio-cultural, no puede realizarse a través de ejercicios de extrapolación de tendencias exclusivamente económicas, sino integrando tendencias de comportamiento de actores claves, incluidos los Estados.

Ante la necesidad de disponer de los escenarios futuros posibles que hemos mencionado, considerándolos elementos valiosos para la toma de decisiones (gubernamentales y no gubernamentales), y en función de los razonamientos expuestos y recapitulados, proponemos el cumplimiento del siguiente objetivo regional de desarrollo: *generar y difundir conocimientos analíticos y prospectivos en cuanto a las interrelaciones entre el Estado, la sociedad y la economía en la crisis, como parte de la conformación de estrategias para la reconstitución de tal relación y para la transformación del Estado.*

## Contribución del proyecto al objetivo regional de desarrollo

El proyecto proporcionará descripciones de las tendencias actuentes y de su proyección en el mediano plazo, en los niveles nacional, subregional y regional, a fin de que en los sistemas de toma de decisiones con incidencia societal exista una mayor comprensión de las consecuencias de determinadas opciones de acción, a partir de la visualización de los juegos de los distintos procesos y actores estudiados. Respecto de esto, será una preocupación constante evaluar la comprensión que los actores considerados ya tienen de las consecuencias de determinadas opciones de acción. Interesa sobremanera verificar los costos sociales que los distintos actores estiman derivarán de sus propias opciones de política y su disponibilidad o no a pagarlos. La dificultad para concebir políticas de crecimiento socialmente progresivas hace particularmente importante este punto.

Con ello se buscará cubrir el déficit en el conocimiento práctico y teórico<sup>3</sup> sobre las interrelaciones y yuxtaposiciones entre el Estado, sociedad y economía, motivo que interfiere en la determinación de las causas profundas por las cuales el Estado no es capaz de responder a importantes tareas de desarrollo. O sea que el proyecto se hace cargo de la necesidad expresada por distintos gobiernos y actores sociales de una integración entre política y economía, compatibilizadas en una gestión de desarrollo no atribuible ya a un sólo dominio (el de la economía suprimiendo la política, en las propuestas neo-liberales, o el de la política como sola instauración o recuperación de la institucionalidad democrática o Estado de derecho).

La contribución del proyecto será pues revelar y difundir los escenarios posibles de la reconstitución de la relación Estado-sociedad, reconstitución que en claves progresivas o regresivas será seguramente impuesta, por una parte, por las nuevas relaciones internacionales en gestación y, por otra, por la necesidad de responder de alguna manera a condiciones nacionales cada vez más específicas en esta nueva dualidad entre homogeneización mundial creciente a nivel tecnológico-productivo y diversificación de las sociedades.

## Acotación del objeto de estudio y alcance de las investigaciones

El objeto de estudio del proyecto en cada una de sus fases de agregación (nacional, subregional y regional) está constituido por las políticas estatales o de otros actores sociales y/o por las demandas de políticas que estos últimos realicen. O sea que los escenarios futuros posibles surgirán en todos los casos a partir de las combinatorias entre políticas y demandas de políticas.

En este sentido consideraremos *políticas* tanto aquellas declaradas como tales por el actor de que se trate, como las indicadas por series de acciones concurrentes. (Por ejemplo, una política expresa de reforma administrativa del Estado y las series concurrentes de acciones estatales que transforman la estructura del aparato estatal en el mismo sentido o no

que aquél declarado en la legislación y/o medidas de reforma administrativa).

En el campo de las políticas se destacarán, para tratarlas, aquéllas que impliquen innovación (que impliquen pues ejercicio de poder independiente y no prefigado por una regulación jurídica normativa ya establecida), sea en el sentido progresivo o regresivo, iniciador de transformaciones más o menos inmediatas o de modificaciones "en germen", pero importantes por su calidad original o contrapuesta a la tendencia dominante y con efectos potenciales a largo plazo. La capacidad de impacto sistémico, de afectar al conjunto de dimensiones o de actores en juego es entonces lo decisivo. Recuérdese que para la confección de escenarios posibles se deben identificar tendencias dominantes y secundarias, tomando como referencia el alejamiento o acercamiento a la "salida óptima de la crisis".

La elaboración de todos los ítems será en lo posible multidisciplinaria (por ejemplo, no se describirá una reforma administrativa —dentro de la dimensión analítica democratización-modernización del Estado— en términos sólo organizacionales, sino también del uso de los recursos disponibles, incidencia en el presupuesto, nivel de salarios, jerarquización y de la redistribución de poder político que implique).

En cuanto al horizonte temporal de las investigaciones y dado el carácter comparativo y prospectivo del ejercicio se tomará como límite hacia el pasado el año 1980, entendiéndose que el eje es el presente y en él las retenciones y tensiones actuales. Estos términos (tomados de Husserl) indican que se privilegiarán los lazos hacia el pasado inmediato identificables en el presente y las anticipaciones de futuro también contenidas en el presente bajo la forma de tendencias.

Respecto de los niveles de agregación debe señalarse que trabajaremos a partir del nivel nacional y que éste será el nivel de las investigaciones base encargadas a los centros.

En ese nivel, el nacional, se realizará la primera ponderación de tendencias en y entre dimensiones analíticas para llegar a los escenarios de cada país, sin perjuicio de poder trabajar también en síntesis subregionales por dimensión analítica.

Es importante incorporar que el proyecto de ninguna manera intenta formular uno o varios paradigmas ideales y abstractos sobre cómo deben ser las relaciones entre Estado/Sociedad y Economía, sino en primer lugar describir las tendencias empíricas construyendo diagnósticos válidos. A fin de facilitar esto se acepta si una imagen óptima de salida de la crisis para confrontar con ella las tendencias empíricas principales y subordinadas. En todo caso, los diagnósticos elaborados permitirán luego acciones propositivas de los distintos actores, en función de un reconocimiento previo de tendencias. Se confía en que ello contribuya también a superar la crisis de paradigmas propositivos en diversas disciplinas sociales (sobre todo economía y ciencia política).

Como se señalara anteriormente, las políticas y/o demandas de políticas serán investigadas atendiendo al campo de acción que se genera en

torno de ellas. Tales campos de acción son en realidad la *unidad de análisis* constante del proyecto, constituyendo los escenarios los resultados posibles de los campos de acción.

Podríamos decir, desde otra perspectiva, que las políticas en tanto acciones transformadoras de la realidad son a la vez resultantes de la acción de los actores y campos de acción de los mismos.

Siempre es importante distinguir si el campo de acción en torno de una política es altamente conflictivo o no, en función de la oposición-cooperación cerrada o abierta que tengan los distintos actores sociales y su peso relativo, o sea, resulta relevante la estructura de participación en torno de una política y el tipo de acción que genera (respecto de la acción misma puede ser útil la desagregación toureniana en intensidad, orientación, sentido y dirección de la acción).

### Dimensiones analíticas: explicitación y desagregación

Las dimensiones analíticas seleccionadas en el proyecto son pertinentes para rastrear la reconstitución de la relación Estado/sociedad/economía en la crisis, lo cual se percibe claramente en la siguiente explicitación y desagregación de las mismas.

Dicha reconstitución es advertible en la casuística nacional, pero mucho más en sus tendencias dominantes, o sea aquellas expresivas de un principio de estructuración adaptativo respecto de las modificaciones que experimenta el sistema internacional. Es importante pues registrar cuál es el grado de coherencia de los actores sociales y políticos que optan por esta respuesta, al tiempo que se identifican sus implicaciones en diversos aspectos de la realidad.

Por otra parte, resulta relevante observar las tendencias contrapuestas que existan, así sean de menor fuerza y amplitud, o se hallen "en germen", pues de ellas depende una virtual reconstitución progresiva.

Respecto de la explicitación que sigue de las dimensiones analíticas vale indicar que en el taller teórico-metodológico se prefirió explicitar y desagregar de manera amplia cada dimensión analítica, dando por sentado que la elaboración de los temarios de investigación nacionales implicaría una selección de los aspectos enumerados en función de las distintas realidades nacionales.

Estas dimensiones analíticas, en función de lo expuesto, serán investigadas desde el Estado y desde los distintos actores y agentes sociales, a fin de obtener escenarios parciales de transformación de la relación Estado-sociedad desde el Estado y desde la sociedad (sus presiones y demandas). Los sujetos sociales a los cuales se les expondrá los resultados de las investigaciones serán aquellos más representativos de la sociedad y del Estado respecto de los ítems escogidos; esto es, representantes de movimientos sociales, de partidos políticos, funcionarios responsables de políticas estatales y dirigentes sectoriales.

La matriz de dimensiones analíticas para las cuatro subregiones abar-

cadas (Área Andina, Caribe, Centroamérica y México y Cono Sur) es pues la siguiente:

Actores y agentes					
Transformación de la relación Estado/sociedad	Estado	Partidos	Fuerzas sectoriales corporativas	Movimientos sociales	
Democratización/modernización del Estado					
Descentralización/centralización del Estado					
Innovación en políticas económico-sociales					
Innovación en políticas culturales y transformaciones del campo cultural					
Escenario parcial de transformación del Estado desde el Estado			Escenarios parciales de transformación del Estado desde la sociedad		

La proyección de los escenarios posibles a mediano plazo será la última fase del proceso de síntesis comparativa de los estudios realizados.

#### a) Democratización-modernización del Estado

En esta dimensión analítica más que en las otras es dable reconocer la imagen óptima de salida de la crisis, o sea, una premisa normativa: integra-

ción política y social y gobernabilidad progresiva son pues uno de los polos contrafactuales para la descripción de lo que está ocurriendo. No obstante, ello no cancela la exigencia prioritaria de un juicio de realidad sobre la transformación que se investigue. Se trata de identificar las tendencias conflictivas y contradictorias *efectivamente* en juego y de individualizar los resultados provisarios de ese juego —incluyendo sus probabilidades de permanencia y estabilidad—, por indeseables que aparezcan a la luz de imagen óptima de salida de la crisis.

El contenido de esta dimensión analítica se descompondrá en dos grandes temas:

- 1— Transformaciones ocurridas en los mecanismos de intermediación política, sistema político, sociedad política, o como se quiera denominar este ámbito.
- 2— Transformaciones ocurridas durante el quinquenio en las instituciones estatales y sus modalidades de desempeño.

Se partiría del supuesto de que en los países efectivamente han ocurrido estas transformaciones, buscando identificarlas en el contexto de las condiciones siguientes:

1. Transformaciones en la economía internacional.
2. Procesos de democratización, entendidos en un doble aspecto:
  - a) procesos de transición a regímenes de democracia representativa,
  - b) una tendencia a la democratización social y cultural ya secular, manifestada en creciente presencia de masas, movilización de grupos excluidos y cambios en la producción de sentido con connotaciones más igualitarias y libertarias.
3. Procesos de surgimiento de demandas y de movimientos sociales, caracterizados por fragmentación y ausencia de proyectos totalizantes.
4. Surgimiento de una contraofensiva neo-conservadora con contenidos autoritarios y de liberalismo económico.

Obviamente consideramos que la problemática de democratización-modernización del Estado es mucho más compleja que aquella circunscripta, por una parte, a la reforma constitucional y, por otra, a la racionalización administrativa. Además puede no haber paralelismos entre los cambios constitucionales y los cambios en el aparato tecnocrático del Estado, aunque no pueda escindirse la capacidad de previsibilidad y de eficacia (concreta y simbólica) de las modificaciones en el sistema de intermediación política.

Hace a esa eficacia la ocupación efectiva de los diversos aparatos de poder estatal según las leyes, subordinando realmente todos los órganos a las autoridades constitucionales.

Recordemos que la crisis del Estado es también —y en algunos países fundamentalmente— “crisis de la democracia en el Estado”, según la expresión de Juan Carlos Portantiero.

Por su parte las administraciones públicas son condicionantes y medios de la acción estatal y no pueden concebirse cambios en la gestión sin cambios en las mismas.

Aceptando que la modernización del Estado en tanto mayor eficacia y

eficiencia es rastreable en la complejización, especialización y simplificación de la acción estatal, sugerimos atender a las innovaciones salientes en los aparatos de gestión: a) productiva, b) fiscal, c) de servicios, d) de seguridad, e) de regulación económico-social, reparando en la incorporación de nuevos grupos tecno-burocráticos para la formulación de estrategias y políticas configuradas en las instancias de decisión democrática; la mudanza de jefes administrativos según lealtades partidarias; la creación o no de estructuras paralelas a las administrativas, incorrectas desde el punto de vista de la racionalización de gastos y del otorgamiento de irresponsabilidad al sistema administrativo, etc.

También es importante si los cambios de la administración pública derivan de una política de transformación de la misma o de la adaptación a cambios en el régimen político y en la cultura de Estado.

Los ejes seleccionados para tratar esta dimensión analítica son los siguientes:

#### *Democratización del Estado*

Respecto de transformaciones en el sistema político, se cree conveniente distinguir las siguientes subdimensiones.

- 1— Transformaciones en partidos y en sistemas de partidos.
- 2— Transformaciones en sistemas de representación (por ejemplo, sistemas electorales, relación entre parlamentos y ejecutivos, etc.).
- 3— Innovación en relaciones entre sistema político y organizaciones e intereses corporativos (por ejemplo, mecanismos de concertación).
- 4— Innovación en la representación de demandas y movimientos sociales.

#### *Modernización del Estado*

- 1— Alcances y límites de la intervención estatal.

En el dominio de cuestiones debatidas, se trata de privatización vs. estatización, intervencionismo vs. subsidiariedad. Pero el interés recae primordialmente no en estas cuestiones como objetos en el campo ideológico, sino como transformaciones efectivas (tendencias) en esta subdimensión.

A título ilustrativo, exemplifiquemos lo que podría llegar a ser en algunos países la tendencia dominante en cuanto al eje "amplitud, límites y contenidos de la acción estatal", a partir de la visión del Banco Mundial sobre el Estado y su perfil en la región. Por una parte, en cuanto al contenido de la política, se plantea la necesidad de que el Estado acerque la estructura de precios relativos a la estructura óptima; en cuanto a su papel como productor, se plantea la reducción del mismo por ser esencialmente ineficiente en ese plano; en cuanto a la capacidad de gestión, se propone un ejecutivo fuerte que unifique la acción estatal sobre la base de decisiones tecnoburocráticas, destacándose la rela-

ción con empresas públicas en términos de autonomía, control y rentabilidad de las mismas y el manejo de la política fiscal, como así también la optimización de los vínculos neocorporativos bilaterales; en cuanto a la amplitud del Estado, se plantea una redefinición en términos de gasto social, etc.

- 2— Modernización de tecnologías de gestión estatal y coordinación de aparatos del Estado.
- 3— Asignación de recursos intraestatales, en relación con sectores estatales, clientelas, distribución diferencial de recursos de poder y articulación funcional.  
En la terminología de Oscar Ossiak, ¿hay cambios en las líneas de "isocracia"?
- 4— Descentralización y redistribución de poder (cf. la dimensión analítica).
- 5— Participación, control social de la gestión pública, expansión de oportunidades de acceso a mecanismos y recursos de control.  
Esta subdimensión incluye ámbitos como:
  - a) aseguramiento de libertad y seguridad personales frente a la acción estatal (por ejemplo, reforma de poder judicial),
  - b) visibilidad y transparencia de procesos de decisión pública,
  - c) contención de procesos de corrupción, prebendalismo, patrimonialismo, etc.
- 6— Desempeño estratégico estatal en cuanto a su capacidad de gestión fiscal, productiva, de servicios, de seguridad, de regulación económico-social y de las relaciones internacionales.

#### *b) Innovación políticas económico-sociales*

Esta dimensión se refiere a las formas de reconstitución económico-social emergentes de la crisis, o sea, tanto a las políticas de inserción en la economía mundial como a aquellas políticas económico-sociales de organización interna.

La articulación interna no es posible haciendo abstracción del frente económico externo, pero en el límite sólo son posibles integraciones al mercado mundial espasmódicas y lesivas a partir de sociedades nacionales desarticuladas.

Esa desarticulación interna en ocasiones se expresa a nivel ideológico como sobrevaloración del papel de los mercados internacionales en el desarrollo y como subvaloración de la capacidad de los distintos mercados internos.

Existen materiales para la elaboración de un diagnóstico somero de la situación de los diversos países latinoamericanos en cuanto a los efectos macroeconómicos de la crisis y las formas de integración al mercado mundial.

La tarea del proyecto consistirá en el análisis de las políticas y demandas de políticas específicas por parte de los diversos actores relevantes.

En ese sentido el Estado aparece como un actor cualitativamente dife-

rente pues es el que puede integrar como en un modelo de política económica global los aspectos ligados al mercado mundial y de articulación interna. Asimismo es el que puede intentar una articulación de variables y políticas macro y micro (aunque sabemos que las acciones en los ámbitos micro pueden ser o no relativizados o mediadas por el Estado). Sin embargo, estas tareas necesarias se deben cumplir en contextos muy desfavorables, no sólo porque la soberanía del Estado en el plano económico tiene límites que le vuelven muy difícil actuar eficazmente "del lado de la oferta", sino porque los mecanismos de regulación macro-económicos convencionales, de naturaleza keynesiana, parecen ser ya ineficaces en las nuevas condiciones de interdependencia y desarrollo de la economía mundial.

La desagregación sugerida de esa dimensión analítica es la siguiente:

- 1— Políticas de modificación del perfil productivo.
- 2— Políticas que incidan fuertemente en la relación mercado interno-mercado externo.
- 3— Políticas que incidan fuertemente en la relación mercado-Estado.
- 4— Políticas de distribución-bienestar a partir de políticas de ocupación-ingreso.

En ellas se sintetizarían las respuestas al desafío de la crisis, siendo relevantes complementariamente: 1) aquellas políticas y demandas de políticas sectoriales con efectos sistémicos, 2) los que sean eje de modelos optionales de desarrollo (especialmente de articulación interna) y 3) las que aparecen recurrentemente como tema en la agenda vigente de los actores sociales.

A fin de proporcionar una orientación sobre los ítems desagregados los comentaremos brevemente:

1— Nos referimos a los énfasis en distintos sectores económicos por parte de la acción estatal, tomando en cuenta su viabilidad productiva condicionada por el sistema internacional (en el corto y en el largo plazo, habida cuenta de las tendencias en el desarrollo tecnológico mundial). Es decir, nos preguntamos qué responden el Estado y los actores sociales en cuanto a qué producir, cómo producir, dónde producir y con qué recursos hacerlo.

El problema de la reconversión productiva puede ser visto como modificación del escenario de la acción colectiva en el proceso de integración, incluyendo:

- prioridad y articulación en los sectores económicos básicos (agricultura, industria, comercio, servicios),
- formas de la organización productiva y la división del trabajo, tomando en cuenta la trama social de las distintas opciones (por ejemplo, una pregunta organizativa clave en las formas de organización productiva se refiere a la opción entre unidades productivas con alto grado de integración vertical vs. la presencia de mercados de subcontratación). Estas opciones tienen efectos y sentidos diferentes en cuanto a la transformación de las estructuras sociales, a la concentración económica y a la democratización.

Por lo tanto en este ítem son de especial relevancia las políticas de

inversión (tratamiento del capital extranjero e interno) y la política monetaria.

2— Se trata de ver en este ítem cómo visualizan el Estado y los distintos actores el mercado interno y los tipos de eslabonamientos económicos de los sectores productivos en su relación con el mercado interno.

Asimismo cómo se visualiza y se trata el problema de la deuda y del accionar del capital financiero en cuanto a las orientaciones de la relación mercado interno-mercado externo.

Se entiende que en este ítem se juegan privilegiadamente conflictos típicos de acumulación vs. distribución, siendo por ello de suma importancia las opciones estratégicas que adopten los distintos actores.

3— ¿Cuál es el papel del Estado en el establecimiento de un sistema de reglas de juego y mecanismos regulatorios frente a diversos tipos de "fracasos" del mercado? Este sistema de reglas no puede ser universal ni copiado, sino que tiene que estar adecuado a cada tipo de sociedad y de sector del mercado a ser regulado, siendo de interés los mecanismos innovadores puestos en práctica.

4— Perspectiva de los actores sociales ante los procesos asociados al perfil económico emergente. Vinculación de esta temática con las demandas internas sobre políticas del Estado y reacción de los actores sobre los respectivos costos sociales.

Se entiende que las políticas de ocupación-ingreso actúan de bisagra entre las políticas específicamente económicas y las políticas sociales. Respecto de las últimas, debería prestarse especial atención a las innovaciones en políticas para la extrema pobreza, de satisfacción de necesidades básicas y de tratamiento de la economía informal, ilegal y campesina.

### c) Centralización - descentralización del Estado

El fenómeno de la crisis en la región, muchas veces asociado con cambios en los regímenes políticos, ha implicado políticas y fenómenos importantes de centralización-descentralización del Estado.

El centralismo de Estado que en general posibilitó la integración nacional en los países de la región se ve puesto en cuestión por procesos de regionalización política y económica, de fragmentación, de incapacidad de control, de transferir recursos por parte del Estado central, etc.

Distintos tipos de presiones actúan desde la sociedad y desde el Estado para modificar los esquemas de centralización-descentralización; entre este tipo de presiones se encuentran las provenientes de una recreación de identidades locales y culturales, la ampliación del sistema representativo, las reivindicaciones de gobiernos locales, el rechazo de los mecanismos verticales de intermediación local, etc.

El trasfondo es una reestructuración regional importante junto a procesos de diferenciación regional y local también significativos, en ocasiones reveladores de nuevas pautas funcionales de organización espacial y en

otras de graves muestras de fragmentación. Por esto último se ha podido hablar de las propuestas de descentralización como propuestas de organización de la fragmentación.

Concretamente, en esta dimensión analítica se tratará de rastrear las políticas de centralización-descentralización del Estado, entendiendo que los términos de centralización-descentralización refieren a niveles de toma de decisión, actores involucrados y alcance de las decisiones tomadas, poniendo énfasis en las tensiones entre centralismo y pluralismo territorial en la toma de decisiones, lo cual tiene que ver en muchos casos con proyectos de transformación del Estado nacional.

La dimensión analítica se desagrega de la siguiente forma:

- 1— Centralización-descentralización económico-financiera (de recursos fiscales) y de utilización de recursos naturales.
- 2— Centralización-descentralización burocrática.
- 3— Centralización-descentralización de decisiones políticas.
- 4— Políticas regionales.

Respecto del primero de estos puntos cabe la siguiente especificación de fenómenos para atender:

- a) modificaciones en las políticas de disponibilidad de recursos para las distintas instancias territoriales del aparato del Estado;
- b) políticas de transferencia de recursos fiscales entre las distintas entidades del gobierno central; distribución diferenciada de recursos entre los distintos aparatos gubernamentales tomando en cuenta las demandas de participación regional y local en la distribución de esos recursos;
- c) efecto de políticas regionales sobre la posibilidad de captación fiscal de los niveles inferiores de gobierno (provincial y local);
- d) incidencia de los objetivos de planificación nacional sobre la descentralización económico-financiera, y
- e) finalmente, identificación de tipos de actividades o funciones estatales afectados por los procesos de centralización-descentralización económico-financiera.

Respecto del segundo punto vale lo siguiente:

- a) evolución de la burocracia en cuanto a los recursos totales dedicados a este sector como en cuanto al número y al tipo de actividades ejercidas por el Estado y al número de personal empleado;
- b) comparación de la localización territorial de dichas actividades y evaluación de su impacto sobre cada una de las subdimensiones mencionadas en a;
- c) en el caso de desplazamiento territorial de recursos, funciones y actividades habría que caracterizar el tipo de función estatal desplazada (por ejemplo, regulación, extracción, servicio, etc.);
- d) asimismo, caracterizar al tipo de actividad descentralizada correspondiente a cada una de las funciones estatales sujetas a un desplazamiento (por ejemplo, actividad de toma de decisión estratégica o de dirección global, apoyo logístico o investigación; servicios a un público determinado, etc.).

Esto puede ayudar a medir el impacto de la centralización-descentrali-

zación sobre el sistema de toma de decisión interno en los sistemas estudiados;

e) sería preciso intentar definir la existencia o no de conexiones entre las instancias desplazadas y las instancias locales o regionales de poder. Podría eventualmente permitir ver si esas modificaciones afectan las coaliciones que se dan entre élites locales y delegaciones o entidades descentralizadas e influyen sobre el marco general de relaciones centro-periferia.

En relación al tercer punto convendría reparar en:

a) modificaciones jurídico-institucionales que conducen por ejemplo a la constitución de instituciones autónomas en las regiones (como las Corporaciones de Desarrollo y los Comités Cívicos en el caso de Bolivia);

b) los tipos o sectores de funciones estatales afectados por dichas modificaciones según su impacto sobre las relaciones entre el Estado y las regiones;

c) la extensión del análisis de la centralización-descentralización de las decisiones políticas a la transformación del funcionamiento del sistema político y de las relaciones de poder entre Estado, partidos, sindicatos, corporaciones de desarrollo y comités cívicos (en algunos casos);

d) como derivación de lo anterior, se sugiere también el estudio de las conexiones de los temas anteriores con los procesos de formación de nuevos sujetos políticos que asuman un rol significativo en los procesos de descentralización de las decisiones políticas.

Respecto del cuarto punto, se sugiere considerar las políticas públicas (del Estado central) y demandas de políticas de ordenamiento y promoción territorial desde y hacia las regiones, sean macroeconómicas con claros efectos regionales y/o de planificación regional. Simultáneamente deberán tratarse las reacciones locales privadas y públicas, como los proyectos regionales de desarrollo a partir de la sociedad civil.

En este sentido es importante relevar las desiguales participaciones regionales en el modelo de ajuste y las reacciones a ello (por ejemplo de sectores económicos vinculados al sector externo o exclusivamente de producción de bienes-salario o de monoproductores regionales).

Las políticas y demandas de políticas sobre ciclos de precios de productos regionales y de inversión son también de interés en este ítem, como también aquellas para afectar el mercado de trabajo o para proporcionar ayuda directa en situaciones de emergencia económica, militar o por catástrofes naturales.

Los conflictos intersectoriales a nivel privado entre regiones que pueden desatar las políticas públicas, en el caso de que adquieran relevancia, también deben ser considerados.

#### *d) Innovación política cultural*

La carencia relativa de políticas culturales integrales en América Latina no debe impedir que se repare en las transformaciones e iniciativas en la dimensión cultural, que permea lo que ocurre en las demás dimensiones, además de sus expresiones más específicas.

En el sentido más amplio esta dimensión refiere a la capacidad de acción de una sociedad sobre ella misma, a su creatividad, que se manifiesta tanto en un nuevo diseño institucional como en un recurso para la producción o en la restricción o promoción de valores y proyectos sociales, a nivel político y de la vida cotidiana.

En el estudio de esta dimensión se considerarán como procesos subyacentes o referentes los mismos identificados para las otras dimensiones:

- a) crisis, formas de inserción en el sistema económico mundial y sus efectos sobre la articulación/desarticulación interna;
- b) democratización (tanto como proceso "largo" en nuestras sociedades y como proceso de transición y consolidación de la democracia representativa);
- c) privatización y efectos en general de la "ofensiva neo-liberal", y
- d) multiplicación de demandas desde una sociedad civil fragmentada, heterogénea, etc.

Además, ciertos procesos o tendencias específicos de la propia dimensión, entre los cuales mencionaremos:

- la masificación de la producción, de los productos y del consumo cultural;
- la profesionalización de los agentes culturales;
- la creciente diferenciación y autonomía de las instituciones culturales;
- la internacionalización de los circuitos de producción, transmisión y consumo cultural.

Sin embargo, estos procesos no se dan con igual fuerza ni tienen la misma significación en cada una de nuestras sociedades, por lo cual deben considerarse, siempre, en el contexto histórico de desarrollo de cada sociedad y sobre todo debe considerarse la existencia de políticas o de demandas de políticas acerca de estos fenómenos.

Incluso debe tenerse presente, para los estudios de esta dimensión del proyecto, que la noción de cultura que queremos emplear es abierta y comprende por lo menos:

- procesos de creación y productos culturales;
- ámbitos de cultura especializada y ámbitos sociales de interacción en que se negocian sentidos y se establece una comunicación simbólica;
- fenómenos de producción, de comunicación o circulación y de consumo o reconocimiento o recepción (activa, resignificante) de la cultura;
- cultura nacional y sub-culturas (por llamarlas así) funcionales, de grupos o etnias, generacionales, etc;
- cultura expresiva (de identificación y proyección simbólica) y cultura instrumental (de medios-artefactos hasta conocimientos) aplicados a la acción.

En cada caso nacional se elegirá poner énfasis en las nociones y/o aproximaciones a la cultura que aparezcan más relevantes y fructíferos para el estudio de esta dimensión en el respectivo país.

Para abordar el análisis de esta dimensión se proponen dos grandes subdimensiones.

- Análisis de transformaciones del campo cultural.

#### Ánalisis de transformaciones de la cultura cotidiana.

*Análisis de transformaciones del campo cultural:* Hace referencia al conjunto de aparatos, instituciones, agentes y políticas que tienen que ver con la producción especializada de cultura y su transmisión. El campo cultural es un campo, por tanto, de conflictos, en torno de la producción y transmisión de cultura, donde se expresan intereses, experiencias, anhelos, proyectos y demandas de los diversos grupos, sectores, clases, generaciones, etnias, regiones, etc., que conforman la sociedad y que allí encuentran —a través de la mediación del campo— su expresión como productos, ideologías, concepciones del mundo, programas pedagógicos, expresiones de arte, etc.

Interesa estudiar en esta área temática los procesos de transformación más importantes del presente y las tendencias conflictivas que pueden ir definiendo escenarios del futuro:

a) *cambios y desplazamientos en las instituciones hegemónicas del campo y efectos de ellos* (por ejemplo, papel relativo de la Iglesia, sistema de educación, televisión, medios de prensa, radio, etc.). (Efectos sobre integración a circuitos internacionalizados, sobre tipos de contenidos transmitidos, sobre las relaciones ideológicas en la sociedad, sobre las formas de dominación, etc.);

b) *tendencias de cambio en el control público, privado o comunitario de los medios y las instituciones de producción y transmisión cultural*. (Papel del Estado y de la empresa privada; fenómenos de privatización y de intervención pública; políticas de subsidio, de patrocinio oficial, de mercado o de control comunitario en diversos sub-campos: artístico, intelectual, educativo, de industria cultural, etc.);

c) *organización interna de las instituciones o empresas culturales* (propiedad de los medios de producción y comunicación; control sobre tecnologías; relaciones burocráticas y conflictos dentro de diversas empresas culturales; impacto de fenómenos de democratización sobre organizaciones culturales, etc.);

d) *internacionalización de los circuitos de producción y de transmisión de la cultura* (el fenómeno de las nuevas tecnologías de comunicación, acceso a ellas, soberanía nacional en el terreno cultural, formas de integración a estos circuitos internacionalizados, formas de resistencia y conflicto en torno de estos procesos);

e) *procesos de cambio en los sistemas de ciencia y tecnología (R & D) y en sus relaciones con el aparato productivo y el aparato estatal*. (Cambios en la educación superior, formación de postgrado, políticas de investigación, formas de financiamiento de las ciencias, ciencia y empresa, ciencia y Estado, supuestos culturales de la conformación de núcleos endógenos de dinamización tecnológica; innovación y prácticas tradicionales; modelos de conocimiento científico y de conocimiento tradicional, etc.).

*Análisis de transformaciones de la cultura cotidiana:* Hace referencia a las dimensiones interactivas de las prácticas cotidianas; a la creación, man-

tención y transformación de la cultura como experiencia cotidiana individual y colectiva. Incluye las dimensiones de la cultura como negociación de sentidos continuamente presente en las prácticas sociales.

Interesa estudiar en esta área temática los procesos de transformación más importantes del presente y las tendencias conflictivas que pueden ir construyendo escenarios del futuro:

a) *desarrollos de la cultura de masas* (como productos de la industria cultural), conformación de sujetos e identidades y pautas de integración simbólica a un imaginario social que funde su producción industrial con su consumo heterogéneo (a veces resistente, de resignificación, etc.). Problemas de cultura de masas y conformismo (en sentido gramsciano): cultura de masas activa vs. cultura de masas pasiva; cultura de masas y cultura política; participación y cultura de masas, etc.;

b) *procesos y conflictos de pluralidad cultural*: etnias, clases, regiones. Cultura dominante y culturas subalternas. Movimientos sociales con base cultural y/o con expresión cultural (juveniles, de mujeres, de campesinos, indigenistas, etc.). Tendencias de articulación o de exclusión de estas diversidades culturales en el *campo cultural* (acaso acceden o no a las mediaciones e instituciones culturales que logren darle proyección, como puede ocurrir con la incorporación de idiomas nativos a la educación formal, o con el acceso a los medios de comunicación de culturas no-oficiales, etc.);

c) *transformaciones de la cultura cotidiana a la luz de la crisis y los demás procesos subyacentes enunciados al comienzo*. Aquí se incluyen dos líneas imbricadas entre sí:

- interacciones cotidianas y reproducción de la vida cotidiana (a nivel del individuo, la familia, la comunidad y localidad) y sus desplazamientos y transformaciones por efecto de la crisis y los demás procesos subyacentes (rol de la mujer, estrategias educacionales y de carrera de los individuos, nuevas formas de solidaridad y competencia, etc.);
- estrategias culturales (micro) de resistencia, enfrentamiento, retraimiento, etc., frente a la crisis (estrategias de innovación a partir de agentes culturales tradicionales o locales, estrategias de supervivencia, formas comunitarias de resistencia en la base, aprendizajes colectivos de pequeños grupos en el plano productivo, etc.);

Debe quedar claro que en la selección y orientación de las investigaciones que los grupos o centros emprendan nacionalmente, la pauta entregada deberá adaptarse a las específicas *condiciones históricas del desarrollo* en cada país. Incluso en unas sociedades podrá elegirse enfatizar las transformaciones del campo cultural o en otras las transformaciones en la cultura cotidiana, según cuál aparezca como más relevante para explicar las transformaciones culturales en curso y para definir los conflictos y tendencias que conformarán escenarios posibles en el futuro.

Asimismo en el análisis de cada una de estas dos dimensiones y de cualquiera de sus subdimensiones, deberá atenderse a las políticas o procesos centrales del caso, a sus efectos, evoluciones y conflictos a que da lugar.

Por último, en cada oportunidad, deberá considerarse el papel de los

actores y agentes relevantes que serán distintos según el enfoque que se adopte y según si el énfasis se ponga en el campo o en la cultura cotidiana.

Por parte de la coordinación del proyecto existe el reconocimiento de que esta dimensión es una de las más complejas para su tratamiento, lo cual se agrava por un caudal menor de estudios sobre ella.

Aparentemente un eje para penetrar en el problema de las políticas y demandas de políticas culturales, obviamente menos estructurado que el de las políticas y demandas en las otras dimensiones, es el de ver cómo los distintos actores, incluidos los Estados, se expiden respecto de los contenidos culturales de la reestructuración que experimenta la región en la crisis (por ejemplo la tendencia a la unilinealidad de la revolución tecnológica o la tendencia a la concentración y centralización informativa o la reducción/ampliación del campo de competencia-combinación intercultural).

Sabemos que la lógica de la resistencia a esas transformaciones muchas veces tiene sólo un carácter expresivo, sin que se lleguen a configurar verdadera "políticas" de respuesta. Por consiguiente, esto debe identificarse en la lenta transformación de relaciones sociales y en "refugios expresivos" presentes en el sistema de acción-reacción cultural.

No se nos escapa asimismo la orfandad epistemológica y metodológica para captar las necesidades sociales a nivel cultural, haciendo justicia a la heterogeneidad existente donde tienden a predominar proyectos culturales de algunos actores en detrimento de otros.

Por ello muy posiblemente haya que arbitrar un balance cuidadoso entre la investigación a nivel macro y a nivel micro en esta dimensión, a fin de poder vislumbrar los procesos más importantes de preservación e innovación, de reproducción, de degradación o mutación culturales.

En los casos de aquellos países donde la cuestión étnica sea central como así también la problemática de campesinos y migrantes —como ocurre en los países andinos y mesoamericanos y en vastas zonas de algunos más modernos—, deberá ampliarse convenientemente el punto b de "Análisis de transformaciones de la cultura cotidiana", o sea que en el desglose analítico resulta necesario reconocer lo anterior e inclusive puede necesitarse introducir tipologías regionales (para un mismo país) que difieren los modos de articulación entre tradiciones e innovación.

Respecto del punto d de "Análisis de transformaciones del campo cultural" habría explícitamente que agregar las nuevas formas de dependencia e inserción en el mercado transnacional de los productos culturales tradicionales y/o locales: artesanías, música folklórica, etc. Transformaciones en los diseños, estructuras simbólicas, circulación-comunicación y patrones de consumo.

Somos conscientes del problema de confrontar las políticas estatales con las necesidades y acciones de diversos actores sociales. Sabemos que éste no es un problema debidamente elaborado, y quizás no haya un solo modelo de articulación generalizable. Sin embargo, sería importante prevenir tratamientos paralelos, al modo en que ya se hace en gran parte de la literatura, por ejemplo al desarrollar separadamente estudios sociológicos de la cultura (en procesos macrosociales, aparatos e instituciones) y estu-

dios antropológicos (concentrados en lo micro, lo comunitario, la vida cotidiana).

Al mismo tiempo, un modelo de correlación entre políticas y necesidades, o acciones hegemónicas y efectos, es imprescindible para evaluar las políticas y producir pronósticos sobre su desenvolvimiento futuro.

Quizás los cambios en el balance entre las organizaciones culturales del sector público y el sector privado, estimando si esos cambios y las orientaciones de la acción de los mismos responden o no a necesidades que aparecen en las transformaciones culturales de la vida cotidiana, sea una modalidad para rastrear la articulación entre uno y otro aspecto, evitando el mencionado aspecto paralelo.

Las políticas estatales y las acciones de movimientos sociales muchas veces tienen gran relevancia cultural aunque no se trate de políticas culturales y/o demandas estrictamente culturales. Piénsese, por ejemplo, en la resolución de la cuestión misquita en el caso de Nicaragua. Este tipo de políticas y su incidencia cultural no debería quedar sin analizar junto a aquellas directamente culturales, como podrían ser las políticas de bilingüismo y/o biculturalismo o las políticas de preservación del patrimonio cultural.

### Actores considerados. Selección

La selección de actores por tratar en cada campo de conflicto se realiza en función de la capacidad de incidencia en él. En ese sentido vale para la selección la afirmación de Croizier "lo que es incertidumbre desde el punto de vista de los problemas es poder desde el punto de vista de los actores". O sea que hay que pensar la selección de actores específicos —entre los que aparecen en la matriz del proyecto— a partir de los campos de acción, que constituyen la unidad de análisis.

Respecto de los actores caben las siguientes consideraciones generales:

- 1) Débese reparar en la forma de expresión orgánica de cada uno de ellos junto al grado de autonomía y de agregación de intereses.
- 2) Asimismo débese reparar en la consistencia interna del tipo de acción (sin dejar pasar desfases entre discurso y actuación concreta).
- 3) También es importante destacar la presencia de otras fuerzas que no tienen expresividad orgánica, pero si fuerte incidencia en el campo de acción donde se determinan y juegan las políticas y demandas de políticas.
- 4) Dado que el Estado cual actor es aún más diferenciado y complejo que otros actores sociales, es importante indicar el/los agentes estatales que cumplen un papel central en cada dimensión analítica.

En este marco resulta de interés tomar en cuenta los componentes de la acción social, a saber, orientaciones de la acción, tipo de conflicto, estructura de participación, así como los sistemas de identidades y la producción simbólica y de sociedad por parte de los distintos actores.

Fernando Calderón y Mario dos Santos

### Notas

1 La imagen óptima de salida de la crisis parece sintetizable —según expresiones de los principales actores— en los conceptos de estabilidad democrática (con avance hacia una democracia "gobernante" y no "gobernada") y de gestión económica progresiva (desarrollo integral no sólo en función del aprovechamiento de posibilidades dadas, sino de la creación de opciones nuevas sobre la base de recursos y necesidades). Debe señalarse que esta imagen óptima de salida aparece inclusiva en Centroamérica, matizando —en el horizonte por evitar de la guerra— una opción de desarrollo socialista.

2 Esta capacidad del Estado no puede lograrse sólo intraestatalmente; exige la recuperación en él de la potencialidad de la sociedad en su conjunto sin escindir lo político de lo productivo, lo tecnológico, lo económico. El núcleo de la transformación consistiría en aprovechar el conjunto de las fuerzas dispersas en la globalidad social (en cuanto al Estado mismo es parte constitutiva y meta de las sociedades latinoamericanas), con miras a la formación de un espacio endógeno de intercambio político, productivo, tecnológico, financiero, reconocido como imprescindible para el desarrollo.

3 A partir de un seguimiento estrecho de los debates que han marcado durante las últimas décadas la evolución de las ciencias sociales en la región pueden advertirse retrospectivamente déficits cognoscitivos en los mismos y asimismo cambios en las formas de respuestas de las distintas disciplinas sociales a las demandas de desarrollo. Repasando esquemáticamente esos debates, identificándolos con los conceptos de modernización, dependencia, autoritarismo y democracia, en lo que concierne a la comprensión del Estado tendríamos:

a) en la teoría de la modernización el esfuerzo estuvo puesto en la industrialización y en la articulación de los distintos sectores productivos, concibiéndose una racionalidad evolutiva bajo la forma de un recorrido a través de un continuum tradicional-moderno que culminaba en un Estado-nacional, el cual organizaba un consenso sobre valores (democrático-participativos) y al mismo tiempo articulaba funcionalmente las distintas dimensiones de la sociedad (sectores, instituciones, grupos). Empero, no se penetraba en las relaciones de poder a escala mundial ni tampoco en la lógica de las relaciones internas de poder ni en aquella de las relaciones sociales e históricas que la alimentaban. Contrastando con ello, la multiplicidad y complejidad de los llamados "Estados populistas", tanto por sus conflictos internos como por sus oposiciones y demandas a escala internacional, muestran la limitación de estos análisis sobre los procesos de desarrollo;

b) en el caso de las teorías de la dependencia, la revelación de una tipología de las formas de dominación —su valioso aporte— no bastó para señalar caminos de desarrollo viables e integrales, zanjando la brecha hacia una transformación estructural necesaria pero esquiva tanto por vía revolucionaria como por la de un gradualismo progresivo. El Estado es visualizado en la mayoría de los casos como un mero instrumento político de dominio o como pacto de dominación entre las clases dominantes locales y el capitalismo mundial, ubicándolo —por su carácter instrumental— como externo a la sociedad, en tanto los *sui generis* entre Estado y sociedad, particularmente por la creciente determinación del Estado como productor, como principal gestor de los bienes de consumo colectivo y muy especialmente como reflejo activo y participante de las relaciones sociales;

c) un hito importante en los estudios sobre el Estado en la década del 70, en buena parte de la región, fueron los dedicados al autoritarismo burocrático y a sus relaciones con las fases de acumulación capitalistas en la periferia, dando cuenta de las formas de dominio basadas fundamentalmente en la coacción. Paralelamente, en otros países, se fueron desarrollando comprensiones de los sistemas de intermediación política y de las formas de poder clientelares y coactivas (Méjico y países andinos, por ejemplo).

Respecto del primer tipo de trabajos, conviene destacar que operaba en ellos un sesgo

economicista en la visión de las dinámicas políticas. Precisamente por ésta y otras razones una temática importante posterior y de alguna manera reactiva fue la del redimensionamiento o redefinición de la política y de lo político, y, consecuentemente de las nuevas democracias. Ello dio paso a una reflexión aún inacabada sobre los procesos de transición a la democracia y sobre la democracia como sistema o régimen político y valor para la convivencia social.

## **Estado, política y actores sociales en la Argentina contemporánea\***

Carlos Acuña, Marcelo Cavarozzi, Liliana De Riz,  
Elizabeth Jelin, Oscar Oszlak\*\*

### **Introducción**

Los procesos de democratización que se han iniciado en América Latina durante la última década se desenvuelven en un contexto particularmente crítico. Las dificultades por las que atraviesan estas transiciones están estrechamente ligadas a la gravedad de la crisis socio-económica que afecta la región y al elevado nivel de expectativas y demandas sociales postergadas sistemáticamente por los regímenes autoritarios recientemente desplazados. Estos procesos de transición a la democracia plantean de manera aguda la tensión entre la reconstrucción —o construcción— de la institucionalidad y la ampliación de la participación.

Los dilemas que enfrentan los gobiernos democráticos son efecto de la tensión entre dos urgencias. Por un lado, la necesidad de fortalecer instituciones democráticas, para lo que resulta clave la colaboración de aquellos grupos que fueron actores y beneficiarios centrales de los regímenes autoritarios (como las FFAA, e importantes grupos empresarios) y, por el otro, la exigencia de responder a las demandas y expectativas de los sectores más postergados, exigencia que implica la realización de profundos cambios en la distribución de los bienes político-económicos. La complejidad y riesgo implícitos en esta tensión resultan obvios al constatar que en el práctica concreta de los actores sociales y políticos, los objetivos de afianzar el sistema institucional y responder a los reclamos y necesidades sociales son a menudo incompatibles, al menos en los plazos cortos dictados por las

\* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 88/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

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

urgencias y coyunturas. El desafío de todo régimen democrático es, justamente, encontrar el equilibrio y el balance entre estas dos urgencias. Es más, en la forma de resolución que tenga esta tensión no solamente está en juego la consolidación de la democracia, sino el tipo de democracia que resulte de los procesos de transición latinoamericanos.

Para comprender la forma en que se manifestó y tiende a resolverse esta tensión en la Argentina, el presente trabajo estudia el proceso de democratización desde tres ejes centrales:

1) Los actores sociales y su participación, 2) el Estado y la necesidad/factibilidad de su reforma en función de la consolidación democrática, y 3) los partidos e instituciones políticas en la transición.

El trabajo está estructurado en cuatro partes. La primera constituye el marco de referencia que articula el desarrollo de los tres ejes temáticos. Estos ejes, dada su especificidad, son tratados en capítulos independientes contemplando los mismos focos de análisis: primero, el contexto histórico que caracterizó el comportamiento de los diversos actores sociopolíticos hasta la apertura democrática en 1983; segundo, cada capítulo presta atención a los objetivos, acciones y políticas implementadas por el gobierno democrático en relación a los temas que integran nuestros ejes de análisis; tercero, sintetizan el impacto y/o la reacción de los distintos actores socio-políticos a las acciones y políticas gubernamentales para, finalmente, discutir las tendencias y escenarios futuros más probables de la transición democrática argentina.

## 1. Marco de referencia

El rasgo central del proceso argentino desde 1955 hasta la reapertura democrática en 1983 fue la inestabilidad política. Las causas subyacentes a esta inestabilidad resultaron en un peligroso juego en el que los distintos actores socio-políticos desarrollaron un tipo de comportamiento "defensivo" por el que los éxitos y beneficios alcanzados por alguno de los actores en pugna eran neutralizados sistemáticamente por el voto de los otros actores dentro de plazos cada vez más cortos. La reproducción de inestabilidad tuvo como característica una espiral donde la dimensión temporal de los ciclos de éxito/fracaso fue cada vez más corta y la "neutralización" de beneficios y transferencias de poder cada vez más violentas. El patrón de la lucha política, en definitiva, constituyó un contexto en el que el cortoplacismo y la defensa de los intereses puntuales y sectoriales surgió como la estrategia más generalizada entre los actores sociales y políticos. Comportamientos que apuntasen a la realización de intereses generales debían ubicar sus objetivos en un mediano/largo plazo que no ofrecía más que alto riesgo e incertidumbre, así como una alta probabilidad de fracaso. Como en un gran "dilema del prisionero", los actores de la sociedad argentina desplegaron conductas defensivas de alta racionalidad individual-sectorial que redundaron en la frustración de los intereses colectivos y no sólo en una subóptima distribución de los recursos en pugna, sino también en la

agudización de la crisis en términos de tensión política y violación de derechos individuales y sociales.

Desde el golpe militar que derrocó al gobierno peronista, en 1955, el "juego imposible" en el que se vieron inmersos los partidos y las FF.AA. fue articular un sistema que alcanzase estabilidad excluyendo de la participación política a las mayorías populares identificadas con el liderazgo de Perón. La nueva dinámica de la lucha política que se abre en 1955, vigente hasta 1983, estuvo regida por la "ley de hierro" que establecía que elecciones sin proscripciones significaban la victoria peronista. Exclusión/integración de la mayoría peronista e inestabilidad fueron, entonces, dos términos centrales en la ecuación del proceso político argentino hasta la reapertura democrática en 1983.

De 1955 hasta 1966 el intento de "desperonizar" la base popular y captar sus votos sin la mediación de un acuerdo con Perón fue la quimera cuya recurrente frustración colocó sistemáticamente a los diversos gobiernos y a las FF.AA. frente al mismo dilema: aceptar una victoria peronista en elecciones libres o reproducir la exclusión política del peronismo removiendo al partido político circunstancialmente en el poder para brindarle a otro partido la oportunidad de perseguir el objetivo de construir un régimen democrático que no desembocase en un gobierno peronista. Los actores prefirieron repetidamente la segunda opción, comportamiento que no sólo produjo una situación de permanente inestabilidad, sino que fue la causa determinante de que las FF.AA. bajo la conducción de Onganía, implementasen una estrategia que apuntaba a realizar profundos cambios en la sociedad argentina.

El nuevo diagnóstico ya no circunscribía la responsabilidad de la crisis política argentina al peronismo, sino que la extendía al conjunto de partidos políticos como tales. De esta forma, el régimen burocrático-autoritario inaugurado en 1966 extendió la exclusión al conjunto de partidos políticos, más allá de la relación que unos u otros pudieran mantener con el peronismo. El fracaso del intento de Onganía tuvo una importante doble consecuencia: por un lado, la generalización de la exclusión permitió recrear un espacio de diálogo y convivencia entre la mayoría de los partidos políticos, aunque particularmente entre el Peronismo y el Radicalismo. Por otro, la ausencia de canales de participación potenció una oposición con características de alta movilización, importante independencia con respecto a las estructuras partidarias y radicalización en términos de las demandas/propuestas así como con respecto a los métodos de enfrentamiento al régimen militar. Desde el punto de vista de las FF.AA., el acceder al llamado a elecciones sin restricciones y a la apertura democrática fue sobre todo una estrategia defensiva frente a una activa sociedad civil cuyas acciones y demandas amenazaban con quebrar la unidad del propio frente militar. Sin embargo, la oposición al régimen militar mostraba profundas diferencias con respecto a la valoración de la democracia por parte de los distintos actores que la constituyan: importantes grupos sociales, que incluían organizaciones guerrilleras con una capacidad de convocatoria inesperada hasta hace poco tiempo antes, habían concluido que la democracia capitalista no podría responder a las poster-

gadas necesidades de los sectores populares. La democracia, entonces, fue visualizada como un espacio/instrumento que difícilmente alcanzaría estabilidad, por lo que su utilidad radicaba en las posibilidades que abría en términos de organización y avance hacia un cambio radical del sistema político-social. En este contexto es que en 1973 se volvió a cumplir la "ley de hierro" y el Peronismo pudo asumir el gobierno nacional por primera vez desde el golpe militar de 1955.

El período democrático 1973-1976 mostró a un Peronismo que, a pesar de mantener una fluida relación con la oposición partidaria, fue incapaz de equilibrar la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas con las demandas y expectativas de los sectores más postergados, así como con las acciones de aquellos grupos que veían en la ruptura del orden "liberal-burgués" la precondición para la realización de los intereses populares. Hiperinflación, violencia y una sociedad movilizada fue el marco en el que las FF.AA. iniciaron, en 1976, un nuevo intento de recomponer el "orden" político.

El diagnóstico neo-liberal que guió las acciones de la dictadura militar, determinó la necesidad de "disciplinar" a los actores socio-políticos no sólo desarrollando una represión y terrorismo de Estado que por su sistematicidad y salvajismo superó toda experiencia previa, sino también implementando cambios en la estructura del Estado y socio-económica que redefiniesen la dinámica que había caracterizado su funcionamiento desde las décadas del 30 y 40. El nuevo fracaso militar derivó, como en otras ocasiones, en tensiones dentro de las propias FF.AA., golpes palaciegos y el avance de la movilización y demandas populares centradas en reivindicaciones económicas, ligadas a la defensa de los derechos humanos y a las exigencias de apertura democrática.

Sin embargo, la desintegración del régimen militar y la transición mostraron tres nuevos elementos con respecto a las experiencias pasadas. En primer lugar, el desmoronamiento del régimen no fue forzado por la presión y la violencia del contexto social, como en 1973, sino por la debacle militar en Malvinas. Este factor determinó que las tensiones intra-militares (entre y dentro de cada fuerza) fuesen de una intensidad tal que neutralizaron la posibilidad de condicionar la apertura democrática. En segundo lugar, la frustración de la movilización y aspiraciones de cambio de los años 70 y la consecuente experiencia represiva tuvieron como consecuencia la revitalización de la democracia y los derechos individuales, así como el surgimiento de nuevos movimientos, como el de derechos humanos. En tercer lugar, la combinación de la desorganización del Peronismo (determinada por sus contradicciones internas y la represión durante el gobierno militar) con la memoria de la violencia que caracterizó al último gobierno peronista, produjo la ruptura de la "ley de hierro" que había regido la dinámica electoral argentina desde los años 40: el Peronismo fue por primera vez en su historia derrotado por el Radicalismo en elecciones libres de proscripciones.

Es insuficiente pensar a la inestabilidad del proceso socio-político argentino como un péndulo que oscila entre la democracia y el autoritarismo, o entre gobiernos civiles y militares. Es obvio que existe un patrón

general por el que sabemos que los primeros están ligados a experiencias participativas e intereses mayoritarios, mientras que los segundos persiguen desactivar la presencia de las mayorías y realizar intereses minoritarios. Sin embargo cuando hablamos de inestabilidad debe acentuarse que cada gobierno civil y militar implicó experiencias y políticas muy diferentes a las otras experiencias civiles o militares. En otras palabras, al prestar atención a temas específicos, como el papel de los partidos o del Estado, la relación capital/trabajo/industrialización, la relación mercado interno/externo, las políticas militares, respuestas y relación con movimientos sociales, etc., se puede observar una gran diversidad de políticas entre los propios gobiernos civiles y entre los militares, así como entre diferentes períodos dentro de un mismo gobierno. Por ello, el grado de inestabilidad e incertidumbre al que nos referimos, no está meramente ligado a cambios de régimen político, sino a casi todo cambio de administración (a veces a niveles ministeriales).

En el período, los partidos políticos y actores sociales argentinos sufrieron no sólo la incertidumbre propia de todo conjunto de reglas que permite cambios en la distribución del poder y, por tanto, variaciones en la resolución de conflictos y en la posición relativa en el proceso de toma de decisiones. Los cambios de administración las más de las veces significaron cambios en las propias reglas de juego. La sucesión de fracasos tuvo consecuencias específicas con respecto al Estado, el comportamiento de los actores sociales y las instituciones y partidos políticos.

Los partidos (así como las FF.AA.), dada la inestabilidad y el riesgo implícito en los cambios de gobierno, cada vez que accedieron al poder intentaron redelimitar las reglas e instituciones "de una vez y por todas", reproduciendo y acentuando sistemáticamente la inestabilidad. Estos intentos, además, tuvieron como efecto para los partidos el incremento de los costos potenciales en el caso de verse desplazados del gobierno, por lo que la intensidad de los cambios que intentaron una vez en el poder también fue en aumento. En este contexto, la negociación y el ir "despacio" se presentaban como mecanismos y estilos peligrosamente lentos, por lo que inclusive durante los gobiernos civiles el Poder Ejecutivo constituyó el centro de las decisiones y políticas, mientras que el Legislativo y Judicial funcionaron casi como "lastres" que debía sufrir la presidencia y por donde no pasaban los temas fundamentales de la sociedad.

Los movimientos sociales, dada la inestabilidad del sistema partidario y de las reglas institucionales que regía la participación y resolución de conflictos, desarrollaron un tipo de comportamiento meta institucional e independiente de los partidos. La independencia estratégica con respecto a los partidos, más allá de la permanencia de identidades partidarias en algunos de estos movimientos (como el sindical), permitió a estos actores evitar costos y obtener beneficios durante los largos períodos de represión o congelamiento del partido con el que podían tener mayor afinidad. El apuntar las demandas y presiones al Poder Ejecutivo les permitió estructurar su lógica organizacional en función del único espacio de poder institucional estable. No tomar demasiado en cuenta el parlamento o al poder judicial les permitió

eludir el desgaste de enfascarse en canales institucionales de dudosa capacidad resolutiva y clara inestabilidad, no sólo con respecto a los criterios de funcionamiento sin también con respecto a su propia permanencia. El comportamiento "pretoriano" permitió a los movimientos sociales, por un lado, una mayor eficiencia con respecto a la realización de intereses en el corto plazo aunque, por otro, reprodujo en el mediano plazo la inestabilidad de los logros alcanzados.

Cada nuevo intento de cambio conllevo una redefinición del papel del Estado y la necesidad de reformular la lógica organizacional del mismo. La dinámica de inestabilidad arriba descripta resultó en un Estado cuyas estructuras apenas articulan los restos de las reiteradas y contradictorias reformas frustradas a poco de su inicio. La imagen del Estado como "cementerio" de proyectos es la que más se ajusta para comprender la estructura estatal que encuentra el Radicalismo al asumir el gobierno a fines de 1983.

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

En este contexto de construcción de una institucionalidad democrática, los movimientos sociales, los partidos y el propio Estado pueden asumir distintos papeles en función de las diferentes definiciones y proyectos de democracia. El debate sobre el alcance de la democracia que se quiere y la que se puede construir está siempre presente. La relación entre democracia política y democracia social no es sólo tema de elaboración académica de las ciencias sociales. También constituye el núcleo del debate socio-político en períodos de transición.

En la transición argentina, la valoración de la institucionalización democrática es compartida por amplios sectores de la sociedad y de la vida política. Las divergencias surgen frente a cómo hacerlo. De manera extrema, se puede pensar en dar prioridad a la "restauración", o sea, a la puesta en práctica de los mecanismos democrático-representativos preexistentes, con la idea de que las reformas se irán haciendo en una segunda etapa, a partir de lo que se va poniendo en funcionamiento. Pero lo existente, de lo cual hay que partir, es por lo menos de dos tipos: legislación suspendida durante los regímenes militares y legislación positiva implementada durante el régimen militar, por decretos. ¿Derogar automáticamente ésta última? ¿Restaurar en bloque lo anterior? La sociedad ha cambiado, hay nuevas cuestiones que requieren soluciones imposibles de ser encontradas en esos cuerpos legales. Las soluciones deben ser necesariamente novedosas. Al restablecer algo, se lo transforma o resignifica. ¿Cuánto transformar? Para algunos, lo menos posible. Todo el que pide más pide demasiado y corre el

riesgo de "desestabilizar" a la frágil democracia. Para otros, la manera de democratizar el sistema político pasa por transformaciones más profundas, que no pueden esperar un segundo tiempo después de la "restauración". Las demandas de los movimientos sociales están más a menudo en este segundo grupo, y de ahí la acusación frecuentemente escuchada de que son "desestabilizadores".

En una sociedad con una tradición de comportamiento y cultura política fucciosa y segmentada, con una organización socio-política de corte corporativista, con un proceso reciente de destrucción de las normas básicas de la convivencia y el respeto por el otro, la tarea de construcción democrática es ardua, con un futuro incierto. La necesidad de orden, el miedo a los desbordes de la participación y la espontaneidad, el pánico a la gente en la calle o de la participación no controlada, es muy grande. Y guía de manera implícita muchas de las políticas específicas que se promueven desde el Estado. Este temor puede llevar no sólo a promover la formación de actores colectivos sociales fuertes, sino inclusive a frenar o intentar cooptar cualquier manifestación de esta potencialidad. Además están las propias dificultades de la formación de actores, intrínsecas en el mismo proceso y en la lógica de la acción colectiva. De ahí que el balance de casi cuatro años de régimen democrático muestre con claridad un Poder Ejecutivo que toma la iniciativa y ocupa el centro de la escena política, en especial la figura presidencial, una cierta presencia (de corte tradicional) de los partidos políticos, un proceso de reemergencia y fortalecimiento creciente de los tradicionales actores corporativos, y poca presencia, débil formación o aún debilitamiento de otros actores socio-políticos.

Es desde este contexto que parte nuestra reflexión sobre tres de los temas centrales para comprender y evaluar las tendencias del proceso democrático argentino con respecto a sus posibilidades de consolidación: 1) los actores sociales y su participación, 2) el Estado y la necesidad/factibilidad de su reforma/modernización, y 3) los partidos e instituciones políticas en la transición.

## 2. Actores sociales, democratización y participación

### Antecedentes históricos

En comparación con otras realidades latinoamericanas, la sociedad argentina es socialmente homogénea: no hay poblaciones indígenas de importancia (fueron exterminadas tempranamente) ni raíces culturales y étnicas fuertes. Los orígenes europeos de la gran mayoría de la población, especialmente la urbana, unida a una historia de alta movilidad social, dan cuenta de la relativa falta de clivajes y cortes sociales. Estructuralmente, además existe desde temprano un predominio y penetración del mercado y del espacio político nacionales en toda la extensión del territorio.

La homogeneidad socio-cultural y la integración económica y política, sin embargo, no implican que la "cuestión nacional" esté históricamente

resuelta. La construcción de una sociedad y de un Estado en áreas relativamente vacías, basada en la inmigración ultramarina reciente, tiene como consecuencia la ausencia de símbolos y de una memoria colectiva que permitan fortalecer identidades históricas incuestionables. En este contexto, llega a predominar un sentimiento de falta de arraigo en la población. A su vez esto se manifiesta en la primacía de intereses a corto plazo en la escena política.

En este contexto histórico signado por la ausencia de fuertes anclajes e identidades culturales, el escenario político y social argentino actual se fue conformando con un amplio espectro de actores, no necesariamente fuertes. En lo que respecta al sector popular, su presencia está claramente reconocida desde hace unas décadas. En esta historia, el peronismo de la post-guerra tuvo un impacto fundamental. A través de la extensión de los derechos sociales, de la operación discursiva de nombrar e interpelar al "pueblo" (a quien otorgaba al mismo tiempo una identidad "digna") y de la expansión del mercado interno y del consumo de masas, se fue transformando la escena política. En ésta, la presencia de los sectores populares se dio a través de la extensión de los símbolos de la participación (especialmente en el consumo) más que apelando a raíces ancestrales o a identidades históricas. Sin embargo, esta incorporación no tuvo como correlato único la creación de canales institucionales para la agregación y expresión de intereses.

De hecho, la organización corporativa de intereses ha sido muy fuerte en la Argentina: la iglesia, los sectores empresarios, los militares, el sindicalismo, son reconocidamente, los grandes y poderosos actores políticos. En algún sentido, el ciudadano digno y con derechos, a menos que se integre y canalice sus demandas por la vía sindical —cosa que por diversos motivos no siempre ocurrió— debe relacionarse con el Estado de manera directa y con poca articulación institucional. Es la fuerte relación líder-masa basada en el carisma de Perón, que deja un espacio vacío cuando cambia el liderazgo del gobierno. Esta vinculación directa entre el ciudadano y los líderes del gobierno se ha manifestado históricamente en otra característica de la cultura política urbana de la sociedad argentina: una alta presencia callejera, masiva, movilizada por y desde la política, aunque no siempre y necesariamente en función de consignas partidarias. Es la Plaza de Mayo espacio y símbolo de esta relación.

Los años 1972-1975 fueron años de gran presencia de gente en las calles y en la plaza: era el momento de auge del segundo peronismo, y tanto éste en su conjunto como sus organizaciones juveniles y sindicales convocaban al pueblo a manifestaciones con diversos motivos y consignas. En todos los casos, los rituales y símbolos estaban presentes: los bombos, los cánticos, las banderas y pancartas. Más allá de los motivos explícitos de cada convocatoria, estas manifestaciones reforzaban el contenido simbólico de las solidaridades, las identidades colectivas y el reconocimiento de los oponentes.

El régimen militar de 1976 cortó, por la vía de la represión, toda posibilidad de expresión de intereses y demandas populares. No más organizacio-

nes e instituciones legítimas, no más manifestaciones callejeras, no más huelgas y protestas, no más declaraciones y solicitadas en los medios de comunicación de masas. Entonces, ¿qué? La propuesta gubernamental era la búsqueda del orden y la disciplina, de la privatización e individuación; cada uno, en el mercado, define su posición, sus prioridades, sus intereses. No más actores colectivos, acciones solidarias, identidades grupales. Durante un tiempo, esto funcionó. Pero después, poco a poco, el panorama fue cambiando: primero las Madres en la plaza y la posterior ampliación del movimiento de derechos humanos, los jóvenes en los recitales de rock, tímidas acciones colectivas en barrios obreros y villas, alguna manifestación de mujeres, una que otra protesta que trasciende el lugar de trabajo. Finalmente la ampliación de la movilización popular, la reemergencia de los partidos y la transición a la democracia.

#### *El contexto cultural, político y económico: democratización con recesión*

La transición a la democracia se está dando en la Argentina en medio de una profunda crisis económica: desindustrialización, una inmanejable deuda externa, deterioro de los niveles de vida y pauperización de vastos sectores de la sociedad, e inflación por momentos descontrolada. Una tarea prioritaria de la política del régimen democrático ha sido la de poner cierto "orden en la casa". El Plan Austral fue quizás la iniciativa gubernamental más significativa para esto, pero las dificultades permanecen.

Desde la perspectiva de los sectores sociales subordinados, las demandas se manifiestan en reclamos salariales y de empleo a partir de la sensación de deterioro en el nivel de vida. En términos de la política económica, esto se traduce en un cuestionamiento de cuánto de los costos del ajuste cae en la cuenta del consumo popular. A más largo plazo, las preocupaciones populares están centradas principalmente en las perspectivas de reactivación y de crecimiento económico, en tanto éstas determinarán la ubicación socioeconómica individual y grupal en el futuro. Pero están también las demandas de espacios para manifestar las reivindicaciones populares, demandas amortas de espacios de participación.

Sin embargo, los temas de la participación no están claramente en el eje del debate político actual en el país. No hay modelos claros, propuestas coherentes, viables. Más bien, desde el momento de la instauración del régimen democrático, las propuestas institucionales son por iniciativa del propio Estado. Los grupos de intereses actúan expresando demandas puntuales, para después reaccionar frente a las propuestas del Estado, sea aprobando o más a menudo criticando o aún vetándolas. Sin duda, en el área de la política económica prima una conducta sectorial de corto plazo, por la cual los actores defienden sus intereses inmediatos. Y como ha sido claramente mostrado en la sucesión de acontecimientos de la primera mitad de 1987, la corporación militar ha entrado nuevamente en la escena política.

Sabemos que los procesos socioeconómicos y políticos son lentos. En

la mayor parte de la población había una esperanza generalizada de cambio inmediato a partir del cambio de gobierno. Como si la democracia iba a comenzar a solucionar de la noche a la mañana todos sus problemas. Las promesas de las campañas electorales de los diversos partidos alentaban, sin duda, estas esperanzas. En estas circunstancias, la cuota de paciencia social es baja.<sup>1</sup> Resulta entonces entendible que una sensación de desesperanza y desilusión se extienda en la sociedad argentina. En momentos en que la incertidumbre cotidiana está centrada para muchos en encontrar la manera de sobrevivir o de recuperar o mantener un nivel de vida y de consumo mínimamente aceptables, cuando la desilusión, la apatía y la sensación de que "todo tiempo pasado fue mejor".

A pesar de este clima socio-político, existen en la realidad argentina actual algunas tendencias que deben ser observadas con detenimiento, ya que posiblemente sean gérmenes de transformaciones sociales y políticas significativas. Sin son difíciles de percibir y hay que esforzarse en traerlas a la luz, es por la manera en que los temas de la política económica ocuparon de manera casi monopólica el espacio de la opinión pública y del debate cotidiano, sólo eclipsados en los momentos de alguna crisis militar (menores hasta la Semana Santa de 1987, significativa en esa semana y en el período posterior) o frente a un acontecimiento tan sorprendente e inexplicable como la profanación de la tumba de Perón más recientemente.

En este trabajo, elegimos enfocar los procesos de democratización "desde abajo". Esto significa centrar la atención sobre las tensiones y dilemas que conectan las prácticas de la vida cotidiana, campo donde el sentido común es tan poco crítico y reflexivo, con las acciones colectivas y la formación de actores sociales con identidades reconocidas. La cotidianidad y los movimientos sociales son un espacio privilegiado para estudiar procesos de mediación entre los sistemas de relaciones sociales y culturales, por un lado, y los mecanismos del poder, por el otro. Los movimientos sociales se ubican, al menos teóricamente, en ese espacio intermedio entre la cotidianidad individualizada, familiar, habitual, de micro-clímas, y los procesos socio-políticos del Estado y las instituciones, que para el común de la gente pueden a menudo aparecer como muy distantes, superiores y solemnes. Pensamos que este nivel de análisis resulta relevante para comprender los diversos significados y formas de "participación". En esto, las expresiones no institucionalizadas pueden combinar en una misma práctica colectiva o en un movimiento, demandas "restauradoras" de derechos perdidos o coartados y elementos nuevos, cuestionadores —al decir de Melucci (1982), "signos de lo que están haciendo".

Las tendencias a observar se dan básicamente en el campo político, cultural y de la organización social. No se trata de grandes propuestas, llenas de osadía, cuyos promotores las proponen como panacea. Este es un momento histórico de crisis de las utopías y de ausencia de grandes proyectos de transformación global. Las tímidas y escasas propuestas están más cerca del realismo político, de lo posible más que de lo ideal —a veces con la sensación de que el apego a lo real corta las alas de la imaginación

política—. Es un momento de desilusión y de apatía, que pone en primer plano el papel del Poder Ejecutivo y del presidente en crear espacios y formas de participación, en encontrar maneras de plantear proyectos, metas y objetivos, que contribuyan a una renovación de las formas de convivencia y de la solidaridad.

### *Los derechos humanos*

Quizás el caso más claro de un movimiento en formación durante los años de la dictadura es el movimiento por los derechos humanos. Existen en la Argentina algunas organizaciones especializadas en esta temática desde antes: la Liga Argentina por los Derechos del Hombre fue fundada en 1937, respondiendo a la política del Partido Comunista; la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos se funda a fines de 1975, con carácter multi-partidario; el Servicio de Paz y Justicia trabajó en la Argentina desde 1974, con la coordinación general para América Latina de Adolfo Pérez Esquivel, Premio Nobel de la Paz en 1980; el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos se conforma en febrero de 1976, con la participación de religiosos y laicos de diversos cultos religiosos.

Frente a la represión desatada más abiertamente a partir del golpe militar de marzo de 1976, surgió una movilización defensiva y reactiva, en la medida en que se iban cometiendo las violaciones. Familiares de Desaparecidos y Detenidos por razones políticas, Madres de Plaza de Mayo, Abuelas de Plaza de Mayo, se constituyen entre 1976 y 1977, con los familiares de los afectados. Las primeras acciones parten de las relaciones directas de parentesco, de personas que averiguan y buscan a sus familiares. De este vínculo primario y familiarístico, en la medida en que se reconocen (inclusive literalmente, al volver a ver las mismas caras en los diversos despachos de funcionarios) es que comienzan la solidaridad y la acción colectiva.

El contraste entre una madre o un familiar preguntando por la suerte de su hijo o hermano y el clamor internacional por los derechos humanos en la Argentina es enorme. No hay nada más privado que la experiencia de ser madre; nada más público que el Papa hablando desde los balcones del Vaticano o las presentaciones en cortes de justicia internacionales. Lo público y lo privado se confunden —o se funden— en el límite de la vida.

Internamente, el movimiento de derechos humanos era heterogéneo. Sobre la base de los compromisos familiares, se fueron agregando otros actores, otros personajes, que se acercaban desde distintos orígenes y con diversas identidades: desde el humanismo cristiano, simbolizado en el Premio Nobel de la Paz otorgado a Pérez Esquivel; desde los liderazgos políticos de los partidos democráticos; desde la intelectualidad comprometida; desde la población en general. Con este reclutamiento de orígenes heterogéneos, con grados y tipos de compromisos variados, con propuestas ideológicas y experiencias vitales tan dispares, se puede encontrar un núcleo mínimo de unidad, dado por la definición de opositor-enemigo y sim-

bolizado en alguna consigna unificadora en cada momento. "Aparición con vida y castigo a los culpables" fue la consigna aglutinadora durante el período de auge del movimiento.

Estos años de acciones colectivas muestran cómo, a partir del ataque frontal a los derechos más elementales —básicamente la vida— se puede generar un movimiento que, aunque heterogéneo socialmente y en cuanto a demandas y consignas, introduce una dimensión nueva en el debate político: la consideración ética, que apela a valores fundamentales. La vida, la verdad, la justicia, planteando una exigencia ética de fundamentos humanitarios, se convierten en proyecto: "Los derechos humanos ya no son sólo aquello que está antes y hay que respetar, sino aquello que está después y hay que construir. Se presentan como horizonte, como utopía." (Sonderegger, 1985, pág. 11).

Hasta 1979, el gobierno contaba con el silencio de los partidos políticos, los sindicatos y la cúpula de la iglesia. Con la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organismo de la OEA (en setiembre de 1979) y el Premio Nobel de 1980 se abre un mayor espacio de difusión. Los derechos humanos se constituyen en tema de debate público.

Durante el transcurso de 1981 el tema es paulatinamente asumido por las diversas fuerzas políticas y sociales. En los inicios de 1982, frente a "las Malvinas son argentinas", la respuesta del movimiento es "los desaparecidos también". Ya en 1983, el movimiento de derechos humanos logra aglutinar bajo sus banderas a fuerzas sociales y políticas, ocupando un lugar relevante en la definición de las condiciones de la transición a la democracia.

La transición a la democracia significó un desafío importante para este movimiento. La consigna "somos la vida" de la campaña electoral del Partido Radical no fue una consigna ajena al movimiento. La elección de Alfonsín, vicepresidente de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, implicaba que el nuevo régimen se inauguraba aceptando y haciendo suyos los principios ideológicos rectores del movimiento en lo referente a los fundamentos éticos del Estado. El Estado tomó una parte del conjunto de principios y demandas pero no todas ni de manera cabal. Hubo redefiniciones estatales basadas en consideraciones políticas pragmáticas, en la necesidad de la negociación y el compromiso. El movimiento de derechos humanos se fue ubicando entonces fuera del Estado cuestionando y reclamando por la tibieza de las decisiones estatales, exigiendo más, tanto en lo que hace a la administración de la justicia frente a los militares como en el proceso de esclarecimiento de las desapariciones y la libertad de presos políticos.

En el aparato del Estado, se requería resolver o canalizar de alguna manera la problemática de los militares. Esa era una condición de estabilidad del régimen. En esta área, no se podía simplemente volver a la legalidad anterior, "restaurar". Se requería derogar toda la legislación introducida por la dictadura y encontrar alguna manera de juzgar a los militares. En este campo, el gobierno tomó la iniciativa, con algunas propuestas importantes, la reforma al código de justicia militar, el decreto de juicios sumarios y la

creación de la CONADEP.<sup>2</sup> La actitud general con que el Estado entraba en el tema se hizo clara: proponiendo transformaciones graduales, cautas, con cierta timidez, basada en los temores de "desestabilización" desde los cuadros militares.

Convertirse en oposición en un régimen democrático no era tarea fácil. Las contradicciones son enormes, la conflictualidad interna al movimiento también. Diversas corrientes no coincidían en la actualidad frente a las propuestas estatales. La heterogeneidad y la fragmentación se hicieron claramente visibles.

Más allá de la cronología de los encuentros y desencuentros entre el movimiento de derechos humanos y el Estado, y de la crónica de las disputas internas, lo que vale la pena analizar es la relación entre el movimiento y la realidad institucional y política del país. En este sentido, uno de los efectos institucionales más importantes ha sido la reubicación de la justicia como poder autónomo en la Argentina. En la historia argentina, el Poder Judicial nunca tuvo una presencia política propia en relación a la sociedad. Tradicionalmente, las movilizaciones y protestas populares se dirigían a la sede del Ejecutivo (la Casa Rosada y la Plaza de Mayo) o al Congreso. De pronto, las movilizaciones populares de derechos humanos, hacia el final de la dictadura, comenzaron a expresar sus demandas frente al Palacio de Justicia. Por primera vez hay demandas de la sociedad que se dirigen directamente, sin la intermediación del Ejecutivo, hacia el Poder Judicial. A partir de la demanda social de justicia, y especialmente del desarrollo de los juicios a los comandantes de las Juntas Militares, el Poder Judicial comienza a tener una presencia propia y novedosa en el plano político. Es más, esta presencia fue poniendo en evidencia una actuación autónoma en relación al Ejecutivo, tanto en lo referente al tratamiento de la cuestión militar como en algunos casos civiles.<sup>3</sup>

En este caso, estamos en presencia de indicios de transformación en el sistema institucional, aunque no se trata de un cambio en la normatividad legal. La división de poderes es parte de la Constitución Nacional, y no ha habido cambio alguno en este sentido. En las prácticas políticas, sin embargo, el movimiento de derechos humanos ha tenido efectos imprevistos. Queda por ver, siguiendo el curso histórico de los acontecimientos futuros, si estos indicios de una presencia activa y autónoma del Poder Judicial se irán fortaleciendo y consolidando. También queda por investigar hasta qué punto los actores jurídicos —la Corte, los funcionarios— son concientes de esta transformación en su ubicación sociopolítica y de sus posibles efectos. De hecho, con el cambio de régimen no hubo una renovación del personal judicial ni de la filiación ideológica de la mayoría de funcionarios. A pesar de la oposición y protesta del movimiento de derechos humanos, la mayoría de los jueces del Proceso fueron confirmados en sus puestos por el Senado. Pero a pesar de las tendencias de conservación y reproducción de los sectores ideológicos más conservadores o aún reaccionarios del Poder Judicial, la implementación principista de las leyes constituye en sí misma una fuente de transformación de la posición de la institución judicial.

La sucesión de acontecimientos parlamentarios y judiciales de la pri-

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

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

Otra área importante para el análisis es la relación entre el movimiento de derechos humanos y otros movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil. Sin duda alguna, ha habido una expansión de la temática de los derechos humanos en la sociedad como un todo, con las redefiniciones que estos procesos de expansión y apropiación suponen.<sup>4</sup> Tanto en el cine y otras manifestaciones artísticas, como en todas las organizaciones estudiantiles y gran parte de las asociaciones profesionales, gremiales y los partidos políticos, los derechos humanos se han incorporado como una temática propia. En las organizaciones proliferan las comisiones especiales de derechos humanos, aunque varía mucho la manera como el tema es definido: desde los organismos dedicados exclusivamente a la denuncia y al pedido de justicia en relación a violaciones sufridas por miembros de la organización, hasta la expansión de la noción de derechos humanos para incluir demandas de justicia social. Esta ampliación tiene el peligro, reconocido por líderes del movimiento de derechos humanos, de la pérdida de la especificidad de las demandas y su confusión con las reivindicaciones obreras, ciudadanas y populares en general.

La vinculación entre el movimiento de derechos humanos y el Estado, por un lado, y las organizaciones de la sociedad y la opinión pública, por el otro, nos llevan a reflexionar sobre el lugar y la función del movimiento en la sociedad argentina, tanto en el presente como en el futuro. No hay duda

sobre su accionar en lo que tiene que ver con el reclamo de justicia por el pasado. Hasta cierto punto, también resulta entendible la dinámica actual, tenida por una profunda fragmentación y ausencia del movimiento en el espacio y en el debate público, coincidentes con la emergencia de las demandas militares y la actuación del ejecutivo en este tema. Esta situación coyuntural, sin embargo, no altera el desafío de definir un rol del movimiento de derechos humanos hacia el futuro, su proyección histórica en la transformación de la sociedad argentina. En la elaboración de proyectos es donde podrá verse su vigencia histórica de largo plazo, quizás como defensor de la ética fundante del Estado democrático, la tolerancia y el pluralismo.

### *El movimiento obrero y la democracia*

Los temas del movimiento obrero en la Argentina son siempre complejos. Actor socio-político significativo desde hace muchos años, la modalidad de la presencia del movimiento obrero ha ido cambiando con el tiempo. La estructura sindical que se desarrolló a lo largo de las últimas cuatro décadas está formalmente centrada en organizar y canalizar los intereses y demandas sectoriales de los trabajadores asalariados. La normatividad legal regula las formas organizativas, las funciones específicas de los sindicatos y las otras funciones a cargo de los mismos, como por ejemplo las obras sociales. Pero el sindicalismo ha ido más allá de estas funciones y de estas estructuras.

Por un lado, ha sido llamado a participar directamente en la formulación y control de la política económica, en el Pacto Social de 1973 y en múltiples intentos de negociación sobre concertación social. Por el otro, ha cumplido una función política mucho más amplia que la que se desprende de la lectura de las leyes. En efecto, el sindicalismo ha sido parte —"columna vertebral", al decir de algunos— del movimiento peronista, participando activamente y reflejando en su interior las peripecias, los logros y la conflictividad del peronismo en las diversas coyunturas.

En la última década se han producido una serie de transformaciones en el mercado de trabajo que afectaron profundamente la composición de los asalariados. En el plano laboral, la caída del empleo industrial y el aumento en el empleo por cuenta propia se manifestaron en la decadencia del rol estratégico de ciertas capas de trabajadores que, como los obreros de las grandes plantas industriales y los obreros y empleados de empresas públicas, habían constituido el eje central del desarrollo de la clase obrera desde la década del cincuenta. El efecto de estos cambios sobre la composición de los asalariados se traduce en un aumento de su heterogeneidad y atomización, que conspiran contra las posibilidades de organización y de acción colectiva. Estos cambios se manifestaron más agudamente durante el gobierno militar.

La crisis del gobierno militar y el triunfo de Alfonsín en las elecciones de 1983 constituyeron dos elementos fundamentales en el terreno político

que permitieron el desarrollo de un movimiento de democratización sindical. Las movilizaciones por salarios, que se multiplicaron en la segunda mitad de 1982, constituyeron la ocasión para que en varios gremios los trabajadores desplazaran conducciones aliadas al régimen militar; estas conducciones habían antepuesto la necesidad de perdurar en sus cargos a la expresión de las demandas de los trabajadores. De allí que la función más tradicional de los sindicatos, la reivindicación económica, se constituyera en el terreno de confrontación política en lo referente a la relación entre dirigentes y base obrera.

Con el régimen democrático, nos encontramos con algo inédito: por primera vez el movimiento obrero acepta la legitimidad del Estado desde una ubicación en la oposición política. Durante los tres primeros años del gobierno de Alfonsín, sin embargo, su accionar responde a una lógica de oposición frontal. En efecto, a partir de 1984 se le abrían al movimiento obrero diversos caminos. Podía optar por la negociación de conquistas transformadoras de las relaciones de trabajo dentro de los espacios abiertos por el Estado y por la vuelta a la legalidad constitucional (por ejemplo, en temas relacionados con la normalización de las organizaciones sindicales, la negociación colectiva, formas de participación en la gestión, etc.). Pero también podía optar, y lo hizo, por una política de oposición al gobierno, especialmente en lo que hace a las demandas económico-salariales y en reclamos legales, con un énfasis en la demanda del retorno a las normas vigentes durante el gobierno peronista de 1973-1976, sin respuestas o formulaciones alternativas novedosas.

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

La actuación directa del sindicalismo frente al Estado no es nueva. Se trata de una modalidad de acción que se fue desarrollando a partir de 1955. Desde esa época, el sindicalismo ha mantenido su identidad política peronista, pero ha actuado con autonomía y fuerza propia, siguiendo un accionar corporativo. Al mismo tiempo, ha mantenido una vinculación íntima, aunque siempre conflictiva y cambiante, con el partido y el movimiento peronista. Las dificultades de su ubicación dentro de los patrones de agregación partidaria de intereses provocan tensiones entre el movimiento sindical y el partido. En la transición a la democracia, momento en que ambos aceptan las reglas de juego de la democracia parlamentaria, estas tensiones se agudizan por la crisis que atraviesa el peronismo, pero tienen como trasfondo los cambios en la composición de la clase obrera ligados a transformaciones estructurales y a la recesión económica.

En esta situación, el sindicalismo logra representar a diversos sectores trabajadores cuya condición se ve afectada directamente por la política económica oficial, e inclusive ha logrado ampliar la gama de demandas, espe-

cialmente haciéndose cargo de las reivindicaciones de los jubilados. Pero no logra articular el conjunto de la clase trabajadora de los sectores populares. Quedan fuera, por un lado, los sectores sindicales que tienen la fuerza suficiente para negociar directamente con el Estado, y por el otro, amplios sectores de desocupados y trabajadores del sector informal. La fragmentación y heterogeneidad de los sectores populares son enormes, y esto provoca una modalidad particular de acción de la CGT:

"Puede ocupar el centro de la escena política por ausencia de oposiciones partidarias, pero no puede hacerlo sino mediante un modo de 'agregación' de intereses en el que éstos son yuxtapuestos y no redefinidos, cima que termina expresándose en demandas rigidamente no negociables y que no pueden convertirse en una alternativa político-estatal de carácter global". (Palermo, 1987 b).

Sin embargo, hay algunas indicaciones de transformación, por lo menos la toma de conciencia de algunos actores de la necesidad de replantear ciertos temas. En primer lugar, el proceso eleccionario en los sindicatos, durante 1984 y 1985, mostró algunas novedades en cuanto al grado de pluralismo y la presencia de nuevas modalidades de negociación y composición de las dirigencias (Gaudio y Domeniconi, 1986). En segundo lugar, hay una ampliación en la vinculación entre el movimiento obrero y temáticas que recorren a la sociedad y a otros movimientos sociales. La compleja y contradictoria manera en que el movimiento sindical procesó el tema de los derechos humanos es una de las áreas.<sup>5</sup> La creación de ámbitos de discusión con las juventudes políticas en la CGT y la emergencia de la temática de la mujer en el mundo sindical (Gogna, 1986) son otras indicaciones de esto. La atención de los medios de comunicación, sin embargo, está centrada en los temas económicos. En tercer lugar, y esto es especialmente significativo, en algunos sectores del Partido Justicialista y del sindicalismo se plantea un debate sobre la relación entre movimiento sindical y partido. De este debate pueden eventualmente surgir propuestas alternativas, que no se formulen en términos del paradigma de cooptación/subordinación sino que puedan imaginar formas de articulación diferentes, sobre la base de la búsqueda de convergencias entre distintos sectores.

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

peronista en setiembre descolocó al grupo sindical que promovió el acercamiento con el gobierno, provocando la renuncia del titular del Ministerio de Trabajo.

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

### **Los actores barriales**

La apertura democrática crea el espacio para renegociar los temas ligados a la reproducción cotidiana de las condiciones de vida, especialmente en relación a los consumos colectivos y a la presencia o ausencia del Estado en la provisión de servicios públicos. En muchos ámbitos, es notorio cómo se retoman prácticas y modalidades de acción tradicionales, que responden a formas preexistentes de relaciones sociales. En el campo de la política local y de las municipalidades, lo observable a primera vista es la revitalización de prácticas clientelísticas, la presencia de "punteros" y de favores políticos, las prácticas verticalistas de corte tradicional. Al mismo tiempo, hay también algunas indicaciones de ciertas nuevas maneras de hacer política local, a partir de la presencia de las sociedades de fomento y de otras asociaciones de la sociedad civil en el plano local.

Estas organizaciones estuvieron en la vanguardia de un movimiento social más amplio hacia el fin de la dictadura, liderando las protestas por impuestos y los "vecinazos" del 83 (García Delgado y Silva, 1985; González, 1985). En ese momento, se dieron acciones colectivas en las cuales grupos sociales y algunas organizaciones tomaron en sus manos la resolución de problemas, ligados a la reproducción cotidiana. Se podría decir que estos movimientos nunca llegaron a cuestionar las formas básicas de la organización social, como lo hizo el movimiento de derechos humanos. Pero a partir de reclamos referentes a las condiciones de reproducción cotidiana, estas acciones colectivas llegaron a poner en jaque al sistema institucional. A partir de esas movilizaciones, que se combinaron muy pronto con el tiempo de los partidos y la reaparición de la política, comenzó un proceso de reconstrucción del espacio a nivel local.

Los actores en la escena local son múltiples: las autoridades municipales, los concejos deliberantes o vecinales, las asociaciones de la sociedad civil, los partidos políticos. Y las variaciones en las modalidades de la dinámica de las relaciones entre ellos son bastante grandes. Las transformacio-

nes más novedosas son las que indican la emergencia de patrones de acción conjunta del Estado a nivel municipal y de las asociaciones locales, con un papel intermediador de las organizaciones de los partidos políticos en el plano local. Estas formas mixtas de resolución de problemas de consumo colectivo surgen de la profundidad de la crisis, manifiesta en la escasez de recursos gubernamentales en manos de las municipalidades y en la búsqueda de soluciones alternativas, pero implica algún grado de participación de los vecinos y de sus organizaciones. Las potencialidades en cuanto a la presencia, participación y práctica de gestión de los aspectos colectivos de la cotidianidad son, sin duda, importantes (González y Palermo, 1987).

En resumen, la realidad local está mostrando esporádicos y tímidos ensayos de formas de participación de base. La movilización de protesta callejera está acallada: no se dan más las grandes acciones colectivas. Desde la vida cotidiana de los barrios y villas populares, lo que se está evidenciando es una dualidad en la acción: por un lado, el partido; por el otro, el barrio. El partido político está allí, con una convocatoria limitada especialmente a los momentos electorales. Las elecciones de 1985, novedosas en la historia argentina ya que no hubo elecciones parlamentarias o locales (no presidenciales) desde hacia 20 años, fueron en este sentido ejemplares: alta participación electoral, buen número de disputas interpartidarias por la confección de listas de candidatos, muestras claras de aceptación social de los mecanismos electorales democráticos, manifestaciones todas de la vitalidad política en el nivel local —aunque restringidas al período electoral—. La preparación de la campaña electoral de 1987, con menos participación de base y mayor conflictividad, está en la misma línea.

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

Este cuestionamiento de las responsabilidades y la búsqueda de soluciones a problemas a menudo urgentes o acuciantes da lugar a acciones reivindicativas, a reclamos frente al Estado. La forma más común de este reclamo es la queja individual o familiar, a veces ligada a alguna acción frente a oficinas del Estado. Ocasionalmente esto puede llevar a ensayos de soluciones alternativas basadas en la solidaridad y la cooperación. El ejemplo del PAN (Plan Alimentario Nacional) es ilustrativo. Se trata de un programa estatal de emergencia de distribución de alimentos a familias carenciadas, que utiliza un mecanismo de distribución centralizado, con inconfundibles modales clientelísticos (González y Palermo, 1987). Su aplicación generó disputas y protestas, especialmente con las autoridades municipales y provinciales de extracción peronista. Pero más allá de estas disputas entre autoridades, a nivel barrial se encuentran ejemplos de prácticas de

participación comunitaria (entre ellas las cooperativas de consumo), emergentes no previstos de haber puesto en el espacio público local una actividad tradicionalmente tan familiar como es la alimentación.

Sin embargo, este espacio público local no es indiferenciado. En tanto está anclado en las necesidades familiares cotidianas —el agua, el pavimento, la escuela, el puesto de salud o de policía, o aún la vivienda o la alimentación—, es un espacio público cercano, donde se mezclan el reclamo directo al Estado y algunas nuevas formas de participación colectiva. En esta dinámica, las cuestiones de la representación se alejan, y quedan en manos de los partidos y de "la política" (Jelin y Vila, 1987 a).

#### *Otros actores, otras ausencias*

No estamos en la Argentina actual frente a un panorama demasiado halagador en cuanto a la participación. La sociedad, podría decirse, no es en movimiento. Responde defensivamente a las propuestas e iniciativas del Estado. Y hay dificultades en la representación y en la mediación. La sociedad está apática.

En este panorama, no llama la atención la invisibilidad de ciertos temas y actores. El más significativo son las mujeres. Demandas no faltan. Sin embargo, sin en algún momento del pasado reciente hubo cierta presencia de los movimientos de mujeres en la escena pública (Feijoo y Gogna, 1985), ahora llama la atención su ausencia. Experiencias menores con mujeres sindicalistas, algún programa promovido desde el Estado que lucha por atraer la participación de las mujeres de base. La dinámica política actual, tanto en los movimientos sociales y en los partidos como en los aparatos del Estado, transcurre sin la presencia de las mujeres como sujeto, ni de las cuestiones de género como tema significativo.

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

En lo que hace al movimiento estudiantil (tanto secundario como universitario) distintas políticas gubernamentales fueron atendiendo algunos reclamos y demandas de larga data: la modificación del sistema de evaluación, el ingreso irrestricto, la erradicación de distintas formas de autoritarismo en las aulas. Y esto pudo haber influido a la hora de encontrar banderas "fuertes" para proponer y organizar formas de participación. La participación en las elecciones estudiantiles ha bajado, el vuelco a la derecha del estudiantado es notorio. Si no en el liderazgo estudiantil, la indicación de un retraimiento y privatización parece clara.

Con respecto a las juventudes políticas, uno de sus más fuertes componentes, la juventud radical, se ha ido convirtiendo en juventud "oficial",

alejándose de sus propuestas iniciales al compás de las redefiniciones políticas del gobierno radical. El otro componente fuerte del movimiento, la juventud peronista, además de luchar por su propia legitimación, dentro del partido, aparece dividida en las distintas vertientes en que se está fraccionando el peronismo. En este marco, las posibilidades de rehabilitación del MOJUPO (Movimiento de Juventudes Políticas) parecen escasas (Palermo, 1987 b).

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

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

Sin embargo, la presencia del rock nacional en el escenario político-social es clara. Tal vez un ejemplo sirva para ilustrarlo. Durante el áspero debate acerca del divorcio, el rock nacional entró en ambos lados. En las Jornadas contra el divorcio organizadas por la Iglesia en 1986, se estableció un panel especial que trató el tema "La influencia satánica del rock". Por otro lado, cuando el 20 de agosto de 1986 el presidente de la Cámara de Diputados cerró el debate parlamentario sobre la ley de divorcio y felicitó a los diputados por su aprobación, lo hizo con otra estrofa del rock nacional, "sólo le pido a Dios que no me haga indiferente al amor de la gente".

#### *Cotidaneidad y coyunturas críticas*

Frente al panorama delineado, de un accionar público de cúpulas, con iniciativas del Ejecutivo y notorias ausencias de actores y de movimientos sociales, las movilizaciones de Semana Santa mostraron la otra cara de la

realidad social: la existencia de una población —llámese masa o sociedad civil, pueblo o clases medias— dispuestas a salir a la calle en un momento de emergencia, a gritar y defender la democracia conseguida. ¿Cómo interpretar esta presencia?

La interpretación de este fenómeno requiere partir de una distinción importante: la vida cotidiana no es lo mismo que la acción en coyunturas críticas. Las acciones en uno de estos ámbitos no son buenos predictores de las acciones en el otro. Al decir de Rossana Rossanda en relación a la participación de las mujeres.

"En realidad, lo que sucede es que no falta en las mujeres la pasión política, pero sí que la viven sobre todo en los momentos extremos... Son extraordinarias luchadoras, fuertes revolucionarias, se mantienen bien en las barricadas. Se las excluye, pero también se retiran, cuando la política pasa de ser enfrentamiento a ser administración de la paz civil diaria". (Rossanda, 1985).

Recapitulando algo sobre la cotidianeidad de los sectores sociales subordinados en la Argentina actual. Habitualmente se habla de la crisis de la identidad colectiva popular ligada a la crisis que está atravesando el movimiento peronista. Pero para la cotidianeidad de los sectores populares, se trata de una crisis doble: la de su identidad política colectiva, pero también la de su proyecto personal-familiar. En el discurso cotidiano esto está claro: el temor a la caída, a la movilidad descendente, es poderoso. La ausencia de oportunidades de progreso es definida en términos de proyectos familiares frustrados. Y no se ven líneas de cambio. De ahí la desesperanza, la desilusión (Jelin y Vila, 1987 b).

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

Entonces la política es visualizada como lejana, como campo de acción de otros sujetos. Aún entre activistas y en el ámbito de locales partidarios en barrios populares, el discurso que se escucha es el de la desesperanza ligada al proyecto propio y el de la lejanía de la política. Discurso alienado, donde la distancia entre Estado y política, por un lado, y destino personal y vida cotidiana, por el otro, es enorme (Jelin y Vila, 1987 a).

Si la vida cotidiana está signada por la desilusión, la desesperanza, la queja de que el régimen democrático no responde a las expectativas y los deseos, ¿qué inferencias se pueden sacar en relación a la movilización popular de Semana Santa?. La gente salió a la calle en Semana Santa, y

esto significa que existe un fuerte "poder social" difuso, que se inclina por rescatar y apoyar al régimen democrático, pero de esto no se debe inferir la disposición para la movilización permanente o un apoyo activo permanente al gobierno.

O sea, el tema de la participación exige un análisis conceptual, aún no realizado, que parte del reconocimiento de las formas, ámbitos y temporalidades de las prácticas sociales. La distinción mencionada entre momentos de emergencia y crisis y vida cotidiana es fundamental. Pero también lo es el reconocimiento de las estructuras e instituciones donde se dan estas prácticas cotidianas. Así, el reconocimiento de la distancia entre "la política" y el nosotros implica la urgencia de encontrar formas de apropiación de la democracia en la vida cotidiana. Parecería que es más factible encontrar salidas solidarias y colectivas ligadas a problemas concretos, del barrio y de la vida diaria, a ser resueltos en parte por acciones colectivas más cercanas a las organizaciones "propias", del barrio, que del lugar de trabajo, que por lo visualizado como propiamente político.

He aquí, entonces, la urgencia de comprender la manera de visualizar los espacios de acción colectiva "desde abajo" y la urgencia de establecer las mediaciones entre la cultura de la cotidianeidad y las formas de articulación y representación institucionalizadas en la política y el Estado. Si aceptamos el diagnóstico de que en la Argentina actual la iniciativa política está en manos del Ejecutivo, lo que esto significaría es un cambio en el Estado: una toma de conciencia del capital político, social y cultural presente en la voluntad popular y una pérdida del miedo a la participación y al desorden de la espontaneidad. Desde un diagnóstico así sería posible abrir espacios de participación y creatividad —no corporativos ni clientelísticos— para la construcción de una cultura democrática.

## Notas

1 La relación entre la viabilidad de la democracia y una alta dosis de paciencia social es discutida por Hirschman (1986); Przeworski (1984) analiza la relación entre democracia y el "amor por la incertidumbre".

2 Las medidas inmediatas del gobierno democrático incluyeron a) la derogación de la Ley de Pacificación o amnistía; b) el decreto que somete a juicio sumario ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas a los integrantes de las tres primeras juntas militares; c) la ley que modifica el Código de Justicia Militar, aprobada por el Congreso en febrero de 1984, que fuera ampliamente debatida en el Parlamento. La obligatoriedad de apelación frente a la justicia civil finalizado el juicio militar fue lo que permitió el juzgamiento de las Juntas Militares en 1985. La aplicación de esta norma ha tenido un impacto fundamental sobre la opinión pública y sobre el Poder Judicial; d) la creación de la CONADEP (Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas) por decreto del Poder Ejecutivo. Integrada por personalidades religiosas, científicas, culturales y políticas, su función era recibir denuncias y pruebas sobre secuestros y desapariciones de personas durante la dictadura militar, para luego remitirlas a la Justicia. También debía elaborar un informe final sobre su labor. Hubo un fuerte debate dentro del movimiento de derechos humanos sobre esta Comisión, ya que los diversos organismos reclama-

ban la creación de una comisión parlamentaria bicameral. La respuesta de los organismos a esta Comisión fue diversa: algunos optaron por participar activamente, otros condicionaron su participación, otros se opusieron abiertamente. En ocasión de la presentación de su informe "Nunca Más" se realizó una marcha, de la cual participaron todos los organismos de derechos humanos, con la excepción de las Madres de Plaza de Mayo y la adhesión crítica del SERPAJ.

3 En el tema militar, un incidente significativo ocurrió en torno de las "Instrucciones" al fiscal militar, dadas por el Poder Ejecutivo en abril de 1986. Esto produjo una crisis en el Poder Judicial, con la renuncia de un integrante de la Cámara Federal que juzgó a los ex-comandantes. Hubo entonces negociaciones directas entre el presidente y los integrantes de la Cámara para llegar a una solución a esta crisis. Con posterioridad el Poder Judicial tomó iniciativas que indicaron con claridad un alto grado de autonomía en relación a lo esperado por el Ejecutivo. La peculiar aplicación judicial de la ley de "Punto Final" y la crisis militar de abril de 1987 son acontecimientos demasiado recientes en el momento de escribir este artículo como para evaluar su impacto y significado socio-político. Por otro lado, recientes actuaciones del Poder Judicial en casos civiles pueden ser interpretados como indicaciones de una tendencia hacia una creciente autonomía. (Los casos judiciales relacionados con los haberes jubilatorios y con la caracterización de la drogadicción, por ejemplo).

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

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

Jelin, Elizabeth (comp.), *Los nuevos movimientos sociales /1 y /2*, CEAL, Buenos Aires, 1985.

Jelin, Elizabeth y Vila, Pablo, "Cotidaneidad y política", en *Punto de Vista*, X, 29, abril-junio de 1987(a).

Jelin, Elizabeth y Vila, Pablo, *Podría ser yo. Los sectores populares urbanos en imagen y palabra*, CEDES/ de la Flor, Buenos Aires, 1987 (b).

Lozada, Marcelo, "Sobre el lugar de la justicia", *La ciudad futura*, número 5, 1987.

Melucci, Alberto, *L'invenzione del presente: Movimenti, identità, bisogni individuali*, Il Mulino, Bologna, 1982.

Palermo, Vicente, "Cebando mate amargo", en *La ciudad futura*, número 5, 1987 (a).

Palermo, Vicente, "Movimientos sociales y partidos políticos: aspectos de la cuestión en la democracia emergente en la Argentina", en Jelin (comp.), 1987 (b).

Rossanda, Rossana, "Nuevo enfoque para un dilema", *La Razón*, 22 de agosto de 1985.

Przeworski, Adam, "Ama a incertezza e seras democrático", *Novos Estudos*, núm. 9, julio de 1984.

Sonderegger, María, "El movimiento de derechos humanos en la Argentina", en Jelin (comp.), vol 2, 1985.

## Referencias bibliográficas

Feijoó, María del Carmen y Gogna, Mónica, "Las mujeres en la transición a la democracia", en Jelin (comp.), 1987.

García Delgado, Daniel y Silva, Juan, "El movimiento vecinal y la democracia: participación y control en el Gran Buenos Aires", en Jelin (comp.), vol. 2, 1985.

Gaudio, Ricardo y Domeniconi, Héctor, "Las primeras elecciones sindicales en la transición democrática", en *Desarrollo Económico* 26, 103, oct-dic de 1986.

Gogna, Mónica, "Las mujeres en los sindicatos", Buenos Aires, 1986. Trabajo mimeografiado.

González, María Inés y Palermo, Vicente, "La política local", en Jelin (comp.), 1987.

Hirschman, Alberto O., "On democracy in Latin America", *New York Review of Books*, abril 10 de 1986.

### 3. Democratización y modernización del Estado

#### *Contexto histórico y premisas filosófico/políticas de la transformación del Estado*

Este capítulo resume algunos hitos significativos del proceso de transformación del aparato estatal argentino en el tránsito del autoritarismo militar al actual régimen democrático. Con esta referencia temporal estamos marcando, de entrada, dos dimensiones cruciales para comprender el marco contextual en el que se ha desenvuelto este proceso: la recuperación de la democracia y la profundización de la mayor crisis que ha conocido la historia del país. En este contexto, el diseño de políticas y mecanismos institucionales para la doble tarea de afianzar la democracia y superar la crisis, adquiere una significación política que desborda las consideraciones eminentemente técnicas.

La Argentina, al igual que otros países de la región, alcanza este crucial momento histórico luego de décadas de creciente diversificación de la actividad estatal, de complejización de su aparato institucional, sus políticas, sus formas organizativas y sus mecanismos de decisión. Estas tendencias resultan particularmente críticas en contextos políticos altamente inestables, donde la alternancia de regímenes de signo diferente, las recurrentes "reformas" del aparato burocrático estatal, los bruscos cambios en la orientación de las políticas públicas, plantean a los analistas y a los reformadores administrativos arduos problemas de interpretación y decisión.

Y sin embargo, la transformación del aparato estatal constituye un pre-requisito del éxito de cualquier proyecto político. Es parte indisoluble de las transformaciones estructurales que ese proyecto pretenda lograr en los diversos planos de la vida social organizada.

El análisis de una experiencia puede tal vez crear la engañosa sensación de estar planteando una causística poco fructífera para extraer enseñanzas relevantes desde una perspectiva comparada. Por eso, más que examinar un caso, el propósito del trabajo es reflexionar sobre el rol del reformador administrativo bajo condiciones que desafían sus convicciones profesionales y su instrumental tradicional. Administrar la escasez y la crisis bajo circunstancias en que la propia recuperación de las instituciones democráticas es parte del proceso de transformación estatal, entraña a la vez el sacudimiento de arraigadas convicciones técnicas y el despliegue de un superlativo ejercicio de imaginación política. Para colmo, este proceso tiene lugar en medio de una ofensiva desatada desde posiciones ultraliberales, que cuestionan seriamente el tamaño del Estado y el papel que el mismo cumpliera en el desarrollo de las sociedades latinoamericanas. Rol del Estado, redemocratización y crisis son, pues, términos de una ecuación cuyo desenrañamiento no puede soslayarse en la consideración de cualquier estrategia de modernización que pretenda encararse, no ya solamente en la Argentina sino en un buen número de países de la región.

Es bajo este presupuesto que este capítulo pretende trascender el plano puramente descriptivo de una experiencia, adentrándose en el análi-

sis de algunos de los dilemas e interrogantes más acuciantes planteados por la reforma del Estado.

Argentina ha conocido la democracia sólo durante breves interregnos entre gobiernos autoritarios, luego de un largo período de vigencia de regímenes oligárquicos formalmente democráticos, basados en "gobiernos electores" y no en "electorados gobernantes". Ha sido, y continúa siendo, una sociedad facciosa, individualista, llena de confrontaciones estériles que actúan la furia de los más poderosos, sin tradición de un liberalismo razonablemente vigoroso y donde, a pesar de un grado relativamente alto de democracia en la relación inter-clases, ha tendido a suscitar autoritarismos violentos y drásticos (O'Donnell, 1984).

Los actores de la política argentina han sido corporaciones: fuerzas armadas, asociaciones empresarias urbanas o rurales, sindicatos e incluso segmentos "privatizados" del aparato estatal, todos ellos defendiendo directamente, es decir, sin mediaciones políticas institucionalizadas en las grandes arenas públicas, lo que entienden son sus intereses. Se trata de un corporativismo anárquico que ha dejado pocas oportunidades para la formación de una sociedad política y de un sistema de partidos que pudieran mediar entre sociedad y Estado, ampliando los espacios de generalización de intereses (O'Donnell, 1984). Un corporativismo que terminó por instituir la "ley de la selva" como principio dominante de conducta social. En este contexto "darwinista" donde los intereses priman sobre los valores, la "mano invisible" —permítasenos la imagen— tiende a convertirse en el garro del pirata.

A la debilidad de las instituciones democráticas cabe agregar la restricción que impone el propio estilo de gestión bajo una democracia, en tanto este estilo afecta los límites, horizontes temporales y criterios de legitimación de la acción del Estado. El tránsito del autoritarismo a la democracia supone casi siempre cambios profundos en la representatividad, composición, orientación e ideología y modalidad de conducción del elenco gobernante.

La transición democrática comienza casi siempre en el tramo final de los regímenes autoritarios y se prolonga mucho más allá del cambio de gobierno. La diferencia del "tiempo", como es obvio, tiene que ver directamente con los recursos de dominación que uno y otro tipo de régimen están en condiciones de emplear.

El régimen democrático tiende a crear antagonismo y acciones ofensivas en ciertos sectores sociales que, bajo condiciones autoritarias, no hubieran siquiera manifestado la menor demanda. La trama institucional de la democracia, sus frenos y contrapesos, pueden demorar —a veces más allá de lo prudente o deseable— la puesta en marcha de proyectos comprometidos durante la campaña electoral. La inercia de la burocracia estatal, las restricciones en materia de reducción del gasto público, las dificultades para la renovación de elencos, constituyen otros tantos factores de retraso en circunstancias políticas que exigen celeridad y eficacia. Pero todo esto tal vez no es sino el inevitable costo de la redemocratización institucional.

La plataforma electoral de la Unión Cívica Radical anticipó la filosofía de la reforma, considerando que los alcances de la intervención estatal

debian definirse en función del proyecto político democrático sustentado por las mayorías populares y las restricciones y desafíos planteados por la caótica situación socioeconómica heredada del proceso militar. La intervención del Estado debía ser activa y eficaz, y tender a regular los comportamientos económicos desestabilizadores y especulativos, así como la concentración abusiva o sesgada de la riqueza, de modo de mejorar la distribución del producto social, reducir las desigualdades y promover el bienestar de la población, especialmente de los sectores más carenciados. Se trata de un papel irrenunciable, que sólo el Estado podía desempeñar, teniendo en cuenta la necesidad de reasignar recursos y fijar límites a las tendencias naturales, aunque perversas, de una economía profundamente distorsionada.

A partir de esta definición global sobre el papel del Estado, se abría un conjunto de cuestiones sustantivas e instrumentales que también era necesario dilucidar a fin de precisar los alcances y modalidades de la intervención estatal. Fundamentalmente, las referidas al papel empresarial del Estado, su función reguladora, sus posibilidades de descentralización, sus políticas de personal y la necesaria participación y control social de su gestión por parte de la ciudadanía.

En relación al rol empresarial del Estado, se consideró necesario redefinirlo superando la retórica principista y la estrecha visión eficientista. No era posible ignorar las múltiples circunstancias que dieron lugar a la, a menudo, irracional expansión del sector de empresas públicas. Pero simétricamente, tampoco debía caerse en el error de suponer que a través de una mágica "devolución" de empresas al sector privado, se resolverían sus problemas de gestión o inefficiencia.

Otra crítica habitual, dirigida desde las posiciones ultraliberales a la intervención estatal, era la que condenaba su papel regulador. La fijación de pautas salariales, precios máximos, tarifas, tasas de interés o "reglas de juego" en las relaciones obrero-patronales aparecían —desde esta óptica crítica— como interferencias indeseables a la libre voluntad de los agentes económicos. Plantear el tema en estos términos suponía, una vez más, ignorar las verdaderas fuerzas relativas de esos agentes y su dispar capacidad de movilización de recursos. Nadie discute seriamente, en la experiencia comparada, la indispensabilidad del papel regulador del Estado. Ni siquiera en los enclaves neoconservadores del norte se cuestiona esta inevitable presencia reguladora, por más que la retórica discursiva continúe ocultando el militante intervencionismo de sus gobernantes. La polémica ya no gira tanto alrededor de la regulación o desregulación, sino más bien del carácter, alcances y estimaciones de costo-beneficio de una activa intervención estatal en el plano regulatorio. El pragmatismo, y no el principismo, debía entonces ser la regla de oro para decidir las políticas a aplicar en este terreno.

En otro plano, también se tenía conciencia acerca de la confusión entre intervencionismo estatal y excesivo centralismo en la fijación y ejecución de políticas públicas. El poder central y su aparato institucional han operado —tanto en Argentina como en otros estados federales— como fuerzas cárnicas, asfixiando cualquier forma de equilibrio político potencialmente

contenido en toda federación. Los procesos de redemocratización sacuden estos esquemas centralistas, al surgir reivindicaciones de autogobierno y autonomía por parte de los poderes locales. Al asumir el gobierno, se conocían sobradamente las penurias financieras de las provincias y las dificultades derivadas de una masiva transferencia de servicios educacionales y sanitarios durante los años de gobierno militar. También se preveían conflictos en torno de temas tales como la coparticipación federal en los ingresos fiscales, los programas nacionales de acción social o los proyectos de localización industrial, sobre todo en las provincias controladas por la oposición.

La política de descentralización debía tender a la promoción de un sano federalismo y una eficaz regionalización de las actividades y servicios públicos, de modo de reforzar la presencia y autonomía responsable de un interior largamente postergado.

Para lograr estos objetivos, la gestión del Estado debía guiarse por criterios de eficiencia que superaran la mecánica ecuación insumo-producto y no coartaran la iniciativa, creatividad y responsabilidad de los funcionarios. Es decir la idea de eficiencia debía subordinarse, en cierto modo, a la idea de racionalidad. Pero introducir racionalidad en la administración no debía confundirse con racionalizar, o sea, con reducir personal, eliminar organismos o diseñar procedimientos más eficientes. Aunque puede incluir algunas de estas acciones, las trasciende. La racionalidad administrativa implica más bien recobrar el significado mismo del servicio público, adquiriendo conciencia de que su misión ha sido subvertida mediante prácticas culturales e institucionales poco congruentes con los valores y pautas democráticas.

Además era preciso alentar el protagonismo de la sociedad en el control de la gestión administrativa. La amplia publicidad y fundamentación de las acciones de gobierno, y la participación de organizaciones civiles representativas y medios de difusión en el seguimiento y evaluación de la actividad del sector público, no sólo constituyen la contracara de la intervención estatal; también representan un modo de afianzar la práctica democrática.

En definitiva, las políticas administrativas para la coyuntura se fundaban en la convicción de que la transformación del aparato estatal en un tiempo de crisis como el enfrentado, suponía cambios en las normas, estructuras y desempeño dirigidos a modificar rutinas, formas autoritarias de ejercicios de la autoridad, criterios eficientistas a ultranza, prácticas corruptas, crímenes de política zigzagueantes y otros factores que claramente habían desestimulado el ejercicio responsable y jerarquizado de la función pública.

#### *Marco para un diagnóstico: la telaraña burocrática*

Hasta aquí las intenciones de un gobierno que pretendía instaurar un nuevo régimen político, conociendo de antemano la existencia de un marco institucional y cultural que condicionaría la capacidad de la administración pública para implementar sus políticas transformadoras.

Cuando se "desciende" de las bases programáticas de una reforma a sus instrumentos y proyectos, el conocimiento de estas restricciones se convierte en un dato ineludible de la estrategia a diseñar. El problema resulta particularmente crítico en contextos políticos altamente inestables donde la alternancia de regímenes de signo diferente aumenta, de manera significativa, la incoherencia entre proyecto político y aparato institucional.

No hay duda que la burocracia heredada, viuda administrativa de incontables regímenes políticos, siempre constituyó un lastre para todo nuevo gobierno, especialmente cuando, además del cambio de gobierno, se transforma profundamente la naturaleza del régimen. La ocupación —fugaz o prolongada— del gobierno tiende a cristalizar instituciones burocráticas. Cuando éstas resultan incongruentes con la orientación de un nuevo régimen, se transforman en residuos institucionales, en cadáveres administrativos insepultos. La reiteración histórica de esta tendencia ha transformado a la burocracia estatal argentina —como a otras de la región— en un verdadero "cementerio de proyectos políticos" (Oszlak, 1985).

La conclusión es simple: más allá del ánimo colaborativo o conspirativo de tal o cual funcionario, más allá de los sesgos adquiridos en el proceso de socialización burocrática, existe una trama institucional hecha de jerarquías, reglamentaciones, trámites y prácticas fuertemente arraigadas de las que el administrador público y el funcionario político son, a la vez, creadores y creación, victimarios y víctimas, tal vez (las más de las veces) involuntariamente.

También la consecuencia es simple, aunque no menos dramática que la constatación anterior: los más caros proyectos del nuevo funcionario político deben someterse a la prueba de fuego del procesamiento burocrático, prueba de la que algunos proyectos saldrán airoso y otros pasan al archivo de las frustraciones. Si alguien supone que hay algo inevitable en todo esto, poco dudaríamos en expresarle nuestro acuerdo. Pero en este encuentro singular entre los "nuevos" y los "estables", entre los funcionarios políticos de turno y los administradores públicos profesionales, se establece una dinámica de relaciones y expectativas mutuas cuyo desentrañamiento puede tal vez iluminar el escenario institucional en el que unos y otros representan cotidianamente el drama de gobernar.

Para comprender esta relación, hay un duro dato sociológico que es menester apuntar de entrada: el escaso contacto previo de los funcionarios políticos con la gestión pública. Imaginemos a un grupo de hombres "privatizados" por el autoritarismo, cuya vida política era esencialmente semiclandestina, que había sido escrutado o perseguido por los órganos represores del régimen militar. Ese mismo grupo de hombres accede al gobierno y el policía que lo amedrentaba, hoy le hace la venia; el funcionario que lo ignoraba, hoy se afana por atenderlo. Toca timbres y aparecen secretarías, cadetes y choferes, asesores y ordenanzas. Los periodistas difunden su imagen. Ya no son hombres "privados". Un acto electoral los sustraído del anonimato y los puso al frente de la máquina administrativa con que se hacen las cosas que hacen los gobiernos.

Forzemos la imagen. Al comienzo, la máquina los sedujo con sus cantos de sirena. Les creó la ilusión de que su autoridad equivalía a poder, de

que sus prerrogativas eran sinónimo de discrecionalidad, de que sólo debían proponerse realizar sus quimeras para que éstas se volvieran realidad. Muy pronto descubrían que para manejar la "máquina" no bastaba conocer el "manual de instrucciones".

Los recién llegados explicitaron sus objetivos con mayor o menor detalle y lucidez, exhibiendo como sus mejores argumentos la rotunda legitimidad conferida por las urnas. También mostraron sus títulos técnicos o académicos, habilitantes de su personal designación al frente de tal o cual organismo. Pero, en su mayoría, no habían tenido oportunidad de ejercitarse en la gestión de gobierno. Conocían el libreto pero recorrián un escenario a tientas. Desconocían los recovecos, los aguantaderos de expedientes, los rituales del peregrinaje burocrático a través del cual los asuntos van recogiendo el tributo de todos aquellos que conforman esa extraña especie botánica conocida como el "árbol de la decisión". Colocados en la línea de montaje del proceso decisario, sin pausas para la reflexión, se vieron inundados por las urgencias, las audiencias, "la firma" y el protocolo.

Para colmo habían perdido la sociabilidad que creaba la lucha preelectoral; habían perdido los espacios de discusión colectiva; los talleres, grupos de trabajo y comités partidarios. Debían hacerse cargo sin mayor iniciación de una máquina que seguía trabajando. Una máquina que había cambiado de patrones pero que continuaba produciendo expedientes que debían despacharse, bienes que debían colocarse, regulaciones que debían establecerse, servicios que debían prestarse. Pocos conocían las rutinas, los procedimientos o las restricciones. La mayoría debió asimilar la dura lección de que sus proyectos debían someterse a la lógica inexorable de los engranajes, las correas de transmisión y los filtros.

El "esto se debe" y el "aquel no se puede" se convirtieron en materia de aprendizaje cotidiano. Se enteraron así que para designar a alguien había que "tener una estructura" (sic) y que para "tener una estructura" había que "tener presupuesto" y que para "tener presupuesto" había que... y así sucesivamente. Aprendieron que la Ley de Contabilidad, el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, el Tribunal de Cuentas y otras instituciones por el estilo —siempre escritas con mayúsculas— eran los intocables de la tribu: tabúes que debían respetarse, maños espíritus que reprimían a quienes no obedecían sus reglas. "No designarás", "no comprarás sin licitación", "no recibirás sin comprobante el expediente de tu prójimo" fueron asimilados como mandamientos de un decálogo cuya transgresión prometía acarrear desgracias irreparables.

Todo estaba minuciosamente reglamentado pero, paradójicamente, podía llegar a desconocerse cuál era el marco jurídico aplicable a una situación puntual. Ni la memoria o experiencia de los "estables" ni los incompletos digestos lograban aliviar en el funcionario político esa inquietante sensación de estar operando por aproximación, como el dilettante que tan bien describiera Weber, expuesto a suscribir expedientes con partes iguales de suspicacia, candor e ignorancia.

Frente a este cuadro, no resulta difícil establecer conexiones causales entre la telaraña burocrática existente y las dificultades enfrentadas por el

gobierno (cualquier gobierno) en la materialización de sus proyectos. Pero relacionar ambas circunstancias no implica buscar justificaciones o señalar chivos expiatorios. Invita más bien a reflexionar sobre una sociedad y un Estado que, a través de décadas de autoritarismo, demagogia e inestabilidad política, dieron vida a una monstruosa maquinaria burocrática que no es más que su imagen especular.

### *Los desafíos de la reforma*

El análisis precedente procura marcar la distancia existente entre la realidad del aparato institucional del Estado argentino y sus perspectivas de transformación. Al mismo tiempo, invita a encuadrar la ilusión reformista de los años sesenta en una perspectiva más sensible a la especificidad contextual de la región. No se trata de renunciar a la transformación del aparato estatal, sino de adquirir conciencia sobre las reales posibilidades de encararla y diseñar las opciones estratégicas más adecuadas para su concreción.

En un proceso de cambio del aparato estatal, en el que la dirección e índole de las transformaciones resultan esencialmente de la negociación, el compromiso o la dilucidación de los conflictos intraburocráticos, los intentos deliberados de reforma constituyen manifestaciones periódicas de la voluntad de restaurar la vigencia de ciertos criterios fundamentales de racionalidad política y técnica. La elección de estos criterios es, en parte, una decisión de carácter tecnológico que supone un conocimiento previo de la relación causa-efecto entre utilizar determinados instrumentos y/o combinaciones de recursos, y producir ciertos resultados. Instituir sistemas de carrera administrativa basados en el mérito, desarrollar programas de capacitación dirigidos a llenar determinados vacíos de formación, transformar registros manuales en sistemas computarizados, son ilustraciones de proyectos de reforma inspirados en la aplicación de criterios eminentemente técnicos.

Sin embargo, como la incesante transformación del aparato estatal —ajena casi por completo a los designios de los reformadores profesionales— reconoce a la política como principal fuente generadora, la reorientación de las tendencias de esa transformación mal puede reducirse a un ejercicio técnico.

El punto es bastante conocido y ha pasado a formar parte de la retórica de la Realpolitik, junto a la más clásica retórica ortodoxa de la economía, la eficiencia y el control (March y Olsen, 1983). Lo novedoso sería especificar en qué sentidos las restricciones del contexto político afectan las perspectivas de la modernización estatal en la actual coyuntura de América Latina. Esta especificación permitiría no sólo identificar los factores operantes en dicho contexto sino también, quizás orientar la estrategia de transformación y anticipar la magnitud del desafío implicado.

Tres verbos parecen condenar la problemática actual del Estado latinoamericano, en tanto plantean los términos de su necesidad y posibilidad histórica de intervención social. Nos referimos a si el Estado debe, puede y

quiere seguir desempeñando el papel con el que se lo ha identificado en el llamado *Welfare State*. Estos verbos remiten en otros términos a tres cuestiones fundamentales alrededor de las cuales parece centrarse el debate sobre la modernización del Estado: 1) Los límites deseables de su intervención, la legitimidad de sus actuales funciones, la reivindicación de su papel subsidiario, la reconsideración de su tamaño; 2) las posibilidades de gobernabilidad de la sociedad frente a los desafíos de la crisis estructural que afrontan los países de la región, la precariedad de los recursos del sector público frente al crecimiento de las expectativas y tensiones sociales; 3) la inacción de la burocracia establecida, supuestamente debida a la vigencia de pautas culturales tradicionales y autoritarias, incongruentes con valores de eficiencia y desempeño responsable. Consideremos estas cuestiones en el orden presentado.

La primera cuestión es la preocupación por el "encogimiento" del Estado a través de la reducción de su tamaño y formas de intervención que ha venido ganando creciente predicamento en América Latina. Apoyados en la llamada doctrina de la subsidiariedad, los ideólogos del gobierno "chico y barato" han iniciado hace ya tiempo una ofensiva sosteniendo que el mercado es el más eficaz regulador de las transacciones sociales y que la excesiva presencia e intervención estatal distorsiona o impide el pleno funcionamiento de su benéfica "mano invisible" (Oszlak, 1984). El Estado intervencionista —según esta interpretación— coarta la iniciativa social y asigna los recursos de manera subóptima, fundando su actividad en criterios que sólo propenden a la hipertrofia de su aparato institucional.

Por cierto existe un difundido malestar por la creciente dimensión de las burocracias públicas, que no se limita a regímenes o ideólogos neconservadores. Aún gobiernos que se definen como socialistas están ensayando soluciones que asignan un rol de creciente importancia al sector privado (Boneo, 1985). Los temas relativos a la legitimidad del dominio funcional del sector estatal y de la eficiencia relativa de las esferas pública y privada en la gestión de la agenda social se han convertido, de este modo, en cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak y O'Donnell, 1976). La redefinición del papel empresarial del Estado, la desregulación de la economía, la reducción del aparato burocrático, la disminución del gasto público, la privatización de servicios públicos, han pasado a ser los temas de un nuevo movimiento político y económico que demanda una drástica limitación de la intervención estatal.

No se trata aquí de tomar posición frente a este debate. En todo caso, si tuviéramos que expresarnos frente al dilema intervencionismo versus subsidiariedad, visto como eje problemático para la definición del papel del Estado, sostendríamos —por las razones expuestas más arriba— que se trata de una falsa opción. De lo que aquí se trata es de plantear la existencia de esta polémica como factor condicionante de una estrategia de modernización estatal, ya que diferentes posiciones pueden suponer soluciones alternativas respecto a los alcances y contenidos de los proyectos de reforma que se adopten.

La segunda cuestión —si el Estado latinoamericano "puede" en las

actuales circunstancias— también ha formado parte del debate entre los especialistas (Groisman y otros, 1986). En contraste con la mayoría de las democracias estables y consolidadas, buena parte de los países de la región se enfrentan hoy al desafío de asegurar la gobernabilidad de sus sociedades al tiempo que deben resolver otras situaciones críticas. Los nuevos procesos de democratización tienen lugar en medio de la más profunda crisis económica registrada en la historia del continente. El fracaso de los autoritarismos de viejo y nuevo cuño en su empeño por resolver los desafíos de la crisis, unido a la movilización de las fuerzas democráticas, han abierto en América Latina una oportunidad histórica para la definitiva consolidación de la democracia. Pero estos nuevos regímenes deben afrontar tales circunstancias críticas —incluso agravadas— tratando a la vez de lograr condiciones de gobernabilidad que compatibilicen la participación ciudadana, la regulación civilizada de los conflictos sociales y la redistribución del producto en beneficio de los sectores más postergados. Ecuación compleja y no fácilmente conciliable, que impone severas restricciones al desempeño de los gobiernos democráticos.

Los indicadores en tal sentido son conocidos y coincidentes, a pesar de los drásticos procesos de ajustes adoptados por los países desde comienzos de los años 80, la situación se mantiene en niveles críticos. La restricción de la demanda, que ha significado en la práctica la reducción de las importaciones y la inversión, no ha conseguido revertir la situación. El volumen de importaciones de los países de ingresos medianos de la región fue en 1985 un 32% más bajo que en 1981. La relación inversión-PBI bajó un 25% de 1981 a 18% en 1985, alcanzando en países como Argentina valores aún mucho más bajos. El PBI se ha estancado desde 1980 y los ingresos per cápita han sido literalmente drenados a través de los servicios de la deuda externa, a pesar de lo cual la magnitud de esta última siguió creciendo (Banco Mundial, 1986).

Una de las paradojas de la situación actual es que cuanto mayor crisis y más necesaria en consecuencia es la intervención estatal, menores son las posibilidades de asegurar la estable reproducción del Estado y la sociedad. Al interrumpir el sostenido crecimiento de la economía, la crisis reduce no sólo los recursos de los diferentes sectores sociales sino también los que el sector público requiere para viabilizar el funcionamiento de sus instituciones.

Este problema se potencia bajo condiciones de tránsito del autoritarismo a la democracia, ya que la "revolución de las expectativas" y la exacerbación de los conflictos que surgen de la reapertura de la escena pública, tienden a constituir al Estado en la arena de negociación, de disputa y de arbitraje de esas demandas y conflictos. Si en tales circunstancias la cultura y las instituciones están en condiciones de canalizar civilizadamente las disputas y enfrentamientos, la asignación o reasignación de los recursos menguados por la crisis puede llevarse a cabo sin traumas sociales desestabilizantes. Pero si la cultura e instituciones no ofrecen estas condiciones, la crisis potenciará el enfrentamiento entre los sectores relevantes.

El tercer desafío tiene una íntima vinculación con la inestabilidad políti-

ca, la demagogia y el autoritarismo, factores que han tenido una enorme gravitación en la vida institucional de las burocracias latinoamericanas. En particular, los nuevos regímenes democráticos, imbuidos de una racionalidad política, técnicamente fundada, deben enfrentarse a aparatos institucionales orientados por una racionalidad técnica, políticamente contaminada por años de inestabilidad, de prácticas adscriptivas y de resabios autoritarios. Cuanto más frecuente la alternancia política y más divergentes las orientaciones dominantes de los respectivos regímenes, más irracional la trama burocrática y mayores las dificultades de transformación.

Por lo tanto, que la burocracia "quiera" adherir o no a los valores de responsabilidad, participación, transparencia, tolerancia —propios de la democracia— no depende tanto de una elección deliberada sino de una transformación fundamentalmente cultural, que alcanza también a la sociedad de la cual el aparato estatal no es sino reflejo. Desde esta perspectiva, la aparente tarea del bloqueo y complicación inútil —la "telaraña burocrática"— supuestamente urdida y ejecutada por funcionarios estables empeñados en demorar y entorpecer la tarea de un nuevo gobierno, no es más que una imagen rotunda y hasta convincente, pero escasamente esclarecedora. Conocer el real alcance de las restricciones creadas por esta trama institucional es, también, parte de la información requerida para el diseño de una estrategia de modernización del Estado.

#### *Opciones estratégicas para la modernización estatal*

Sería excesivamente simplista optar por una estrategia de modernización del aparato estatal si la elección se planteara a partir de la clásica oposición entre enfoques globalistas versus parciales, o inmediatistas versus graduales (Nascimento, 1970). A pesar de que la literatura ha tendido a encasillar en estos términos las opciones posibles, éstas constituyen en esencia una excesiva simplificación de la realidad y, desde cierta óptica, hasta podría cuestionarse la validez de su presunta oposición. Para ser estrictos, si bien su diferencia radica en el *timing* y alcance de las reformas, ambas estrategias confían en que, tarde o temprano, las acciones de transformación terminarán por abarcar los diversos aspectos de la gestión estatal que requieren cambio.

A nuestro juicio, la administración de la escasez y la crisis plantea desafíos diferentes y, por lo tanto, también deben ser distintos los términos en que se plantea la estrategia de reforma. Es preciso abandonar definitivamente la creencia en la posibilidad teórica o práctica de una transformación inexorable y definitiva de la administración pública. En este renunciamiento, el tiempo (ahora vs. de a poco) y el alcance (todo vs. una parte) de la estrategia de reforma elegida dejan de contar centralmente. Aunque en cierto modo se trataría de combinar el "ahora" y "una parte" (puesto que se renuncia al gradualismo y al globalismo), la opción estratégica que propiciamos destaca, de hecho, una dimensión poco contemplada en los enfoques habituales: el carácter crítico y poco sistemático que en la coyuntura socioeco-

nómica y política de la región adquieren ciertos instrumentos de política para el mejoramiento de la gestión pública. En otras palabras, en lugar de propiciar esquemas comprensivos y consistentes que difícilmente trascienden el plano de la concepción, se sugiere la elección pragmática de ciertos instrumentos que, por sus efectos demostrativos o multiplicadores, pueden contribuir a resolver algunos aspectos críticos de la gestión estatal en la actual coyuntura.

Un enfoque adaptativo o gradualista es insuficiente para superar las tendencias entrópicas y la inercia de la trama burocrática. Los verdaderos avances en el mejoramiento del desempeño administrativo requieren una estrategia consistente en unas pocas iniciativas verdaderamente radicales. Este enfoque —que denominaremos "minimax" para destacar su fundamento en un mínimo de proyectos con máximo impacto— no descarta la posibilidad de complementación con los programas de largo plazo, pero coloca el acento en el potencial movilizador de aquellas iniciativas que rompen con convencionalismos y esquemas infructuosamente intentados, y tienden a producir efectos masivos y perdurables sobre la cultura administrativa.

Sobre los objetivos de la reforma, ya hemos tenido oportunidad de señalar que la tarea de modernizar el Estado se concibe por lo general en términos estrictamente tecnológicos: reorganizar, racionalizar, desburocratizar. Además de estos aspectos, sin duda importantes, es necesario extender el campo de las acciones de transformación a los planos cultural y social, consolidando nuevas pautas democráticas, mayor equidad y participación social. Quedan delimitados de este modo tres ámbitos diferenciados de acción:

1) Mejorar las tecnologías de organización y gestión, para introducir mayor racionalidad en el desempeño de las instituciones estatales e incrementar su productividad.

2) Actuar sobre las pautas culturales y valorativas de la burocracia estatal para lograr la progresiva democratización de su comportamiento y estilo de gestión, así como una mayor participación en el control de la gestión pública.

3) Mejorar las posibilidades de acceso a los recursos y servicios del Estado por parte de los sectores sociales más postergados, a través del fortalecimiento de los organismos responsables de su prestación y del mejoramiento de la calidad de los servicios.

Este triple ámbito de la reforma (tecnológico, cultural y social) no implica necesariamente que los instrumentos utilizables para actuar en estos campos deben ser específicos o excluyentes. Por el contrario, dada la íntima vinculación entre los objetivos de la reforma, el empleo de un determinado instrumento puede producir efectos simultáneos en dos o más de los planes que hemos distinguido.

Para cumplir con los objetivos propuestos, es posible apelar a una variedad de mecanismos o instrumentos de acción:

1) Diagnóstico y sistemas de información permanentes sobre la organización y gestión del Estado, a fin de mejorar las premisas en que se fundan

las decisiones gubernamentales y monitorear su aplicación y resultados.

2) Formación de recursos humanos, a fin de elevar las capacidades técnicas disponibles.

3) Desarrollo y aplicación de modernas tecnologías de gestión, tales como la informática, la planificación estratégica y las técnicas gerenciales.

4) Reorganización de unidades administrativas y productivas (v.g. desdoblamiento, holdings, fusiones, regionalización, descentralización) a efectos de mejorar su eficacia operativa.

5) Profesionalización de la función pública, incrementando los incentivos materiales y morales para su desempeño.

6) Racionalización del aparato jurídico de la administración pública, simplificando sus normas y procedimientos.

7) Reducción del tamaño del aparato estatal a través de la contención del gasto, la privatización selectiva de empresas públicas, la disminución de personal, el congelamiento de vacantes, etc.

En estas categorías se resume prácticamente la totalidad de los diferentes tipos de acción disponibles para encarar programas de modernización del Estado.

La grilla resultante de la combinación de ámbitos e instrumentos de reforma proporciona un conjunto potencial de programas, susceptibles de discriminación temática, sectorial, organizacional, etc. ¿Qué criterios aplicar para efectuar tal discriminación?

Dada la imposibilidad de sugerir criterios que contemplen la enorme variedad de situaciones nacionales, sólo cabe proponer aquí algunos resultados deseables en función del diagnóstico, desafíos y objetivos de la reforma en cada caso. Entre otras, surgen así las siguientes prioridades:

1) Generación de mayores excedentes en actividades empresariales públicas, a través de mejoras en la gestión.

2) Aumento de la capacidad de extracción y asignación de recursos por parte del Estado.

3) Redistribución de recursos hacia los sectores sociales más carenciados.

4) Creación de efectos multiplicadores en la adopción de paquetes tecnológicos de amplia aplicación.

5) Mejoramiento de la agilidad y racionalidad en el proceso de decisiones intra e interorganizacional.

6) Racionalización del aparato organizacional del Estado, eliminando bolsones de redundancia e ineficiencia.

7) Incremento de la legitimidad del gobierno democrático a través del diseño de fórmulas participativas de la ciudadanía en la gestión pública.

La confluencia de objetivos, instrumentos y criterios de selección de proyectos (o resultados deseables) suministra los parámetros básicos para el diseño de un programa de modernización estatal. De la consideración conjunta de estos parámetros podrían surgir algunos proyectos cuya oportunidad y viabilidad —por las razones apuntadas— no podría analizarse aquí. Restaría, por último, considerar con algún grado de detenimiento las perspectivas y condiciones de la democratización del aparato estatal, en tanto

constituyen un factor condicionante de una efectiva modernización de sus estructuras y procedimientos.

### *Condiciones de una administración pública democrática*

La institucionalización de un estilo de gestión estatal democrático —y sobre todo su preservación— no depende únicamente de las intenciones y acciones del régimen político sino también del grado de democratización alcanzado por las instituciones sociales y estatales. Esta afirmación resulta especialmente cierta en las transiciones del autoritarismo a la democracia y en aquellas experiencias revolucionarias precedidas por un prolongado sometimiento de la sociedad a pautas de dominación patrimonialistas. En tales casos, la inercia y los resabios de tradiciones, prácticas e instituciones antidemocráticas, conspiran contra las perspectivas de desarrollo de un estilo de gestión diferente.

En esta última sección del capítulo, sugeriremos algunas líneas de acción dirigidas a reforzar los mecanismos y pautas culturales democratizantes, tanto en el plano propiamente social y político como en el interior de las organizaciones estatales. Organizaremos nuestras reflexiones en torno de cuatro categorías analíticas, que no pretenden agotar el repertorio de acciones posibles.

#### a) Garantías frente al Estado

Desde las páginas de autores clásicos, como Weber y Michels, el tema del poder burocrático ocupa un destacadísimo lugar en la literatura sobre el Estado. Sus reflexiones se inscriben en la temática marxista sobre alienación y libertad del individuo y complementan su crítica del capitalismo desde una óptica organizacional. Pero a diferencia de Marx, en lugar de dirigir sus preocupaciones hacia el problema de la dominación de clase, Weber y Michels enfatizaron el tema de la dominación burocrática, es decir, las tendencias totalitarias de las organizaciones en gran escala que amenazaban las instituciones democráticas de Occidente y, en el plano individual, las potencialidades del hombre para razonar y elegir libremente (Mouzelis, 1967). Para ser estrictos, Weber acusaba una marcada ambigüedad sobre este aspecto, ya que junto a sus temores sobre el avance irrestricto del poder burocrático revelaba una franca confianza en el potencial democratizante de la dominación legal-racional encarnada en la burocracia.

Esta ambigüedad sigue siendo parte de nuestra realidad actual aunque, como veremos al desarrollar el punto c), el potencial democratizante de la burocracia no es un hecho natural sino un objeto de acción dirigida a estimular esa posibilidad. En cuanto a su creciente poder y sus riesgos, se trata de una característica que ha equiparado por sobre convicciones ideológicas y formas de dominación políticas a los sistemas capitalistas y socialistas, donde el aparato institucional del Estado juega un decisivo papel en la escena política.

Este fenómeno ha replanteado el papel instrumental tradicionalmente asignado a la burocracia, tanto por la clásica dicotomía wilsoniana —que le adjudicaba un rol estrictamente "administrativo" (por oposición a lo "político")— como por el marxismo vulgar, que la observaba como mero "comité ejecutivo" de la clase dominante. Sea que denominemos al fenómeno "autonomía relativa del Estado" o dominación burocrática, resulta innegable que una línea de defensa de una sociedad democrática contra la omnipotencia estatal consiste en crear límites a su avance resguardando los derechos y garantías individuales. Esta tesis, coincidente con lo que Berlin denomina "libertad negativa", tiende a lograr que el Estado no impida, limite o recorte arbitrariamente los derechos del ciudadano frente al Estado.

Esto no debe confundirse con la crítica al tamaño y avances del Estado lanzada por las corrientes neo-conservadoras tanto en los países capitalistas más desarrollados como en los periféricos. En esta perspectiva, el diagnóstico de la crisis del capitalismo deja de centrarse en las imperfecciones propias del sistema económico para dirigirse con preferencia hacia el exceso del gasto público y la intervención creciente del Estado, los que producen —desde su óptica— interferencias en el funcionamiento de una sana economía de mercado.

#### b) Canales de participación social

Una línea en apariencia más democratizante sostendría la necesidad de reforzar el poder de decisión social en el Estado —o frente al Estado— así como su capacidad de control sobre la gestión de sus instituciones. Se trata de una perspectiva más ofensiva, fundada en una idea de libertad positiva, que entraña un mayor grado de participación ciudadana en los procesos de decisión que afectan su vida cotidiana, sus intereses económicos, sus derechos cívicos. Representan en cierto modo, un intento de reafirmación de la iniciativa social en la gestión de los asuntos comunitarios, una forma de recuperación de los ámbitos funcionales expropriados por la constitución de una esfera de administración estatal. No se trata tan sólo de la institucionalización de partidos como vía legítima de representación ciudadana ante el Estado. Se trata además de incorporar a la vida pública un conjunto de mecanismos y organizaciones que asuman la intermediación de otros tipos de intereses y valores.

Uno de los serios problemas de la reconstrucción democrática es integrar estas organizaciones al nuevo esquema institucional. Además de su aspiración de hacer prevalecer determinados intereses y valores, su presencia implicó nuevos modos de hacer política. Los ámbitos de actuación pública comenzaron a recortarse de una manera diferente al pasado, al insinuarse formas de participación que complementaban y cuestionaban —pero en todo caso innovaban— respecto de los canales tradicionales de representación. Tal es el caso de la renovada "partidización" de la política; del basismo o movimientos sociales espontáneos de contribuyentes, deudores hipotecarios o inquilinos; de los movimientos reivindicatorios en torno de temas defi-

nidos más en términos de valores que de intereses, como por ejemplo, derechos humanos o ecología. Pero el contenido de su lucha ha tenido más bien un carácter reivindicativo y de protesta "frente a" y no "dentro de". El problema es convertir a esas organizaciones en efectivos inductores de políticas, como protagonistas integrados de una escena institucional democrática.

El desafío es pasar de las manifestaciones fundamentalmente reactivas, propias de la liberación política, a formas de expresión activas y permanentes. Se trata de definir el espacio legítimo de la palabra pública y la acción colectiva, de delimitar el terreno de la iniciativa individual o sectorial y el de la decisión comunitaria. Se trata, en suma, de instituir frenos y contrapesos institucionales sin destruir la esencia productiva de la actividad política.

#### c) Democratización del aparato estatal

También es necesario mirar hacia adentro del Estado procurando lograr niveles de racionalidad y participación compatibles con un estilo de gestión democrática. Es preciso para ello marcar claras diferencias con el pasado, recuperando el sentido de una acción transformadora y hasta cierto punto mítica. La acción es una afirmación de creencias y una manifestación de virtud. Proponerse una ambiciosa reestructuración del Estado para servir a los objetivos de un nuevo proyecto político, es una muestra de "renovación" y, en tal sentido, una forma de educación cívica. Educa y cambia el clima de opinión pública prevaleciente con total independencia de sus resultados efectivos (March y Olsen, 1983). El esfuerzo y la intención manifiesta, más allá de sus contenidos retóricos, expresan y confirmán una confianza fundamental en la posibilidad misma de gobernabilidad de la sociedad. Y este es un aspecto particularmente crítico en sociedades donde la ingobernabilidad ha sido el argumento —verosímil o falaz, pero en todo caso efectivo— de que se valieron los gobiernos militares y sus aliados civiles para la usurpación del poder y la implantación de regímenes autoritarios que presuntamente corregirían las imperfecciones e inefficiencia de la gestión democrática.

La política hacia el personal y su participación en la gestión administrativa es otra de las líneas conducentes a una mayor democratización. Ya Weber planteaba este punto al señalar que el proceso de plena burocratización favorecía el acceso universal a los cargos públicos, previniendo el desarrollo de grupos de status cerrados, minimizando la autoridad del funcionario y expandiendo la esfera de la opinión pública, eliminando los privilegios plutocráticos en la administración, etc. En este sentido, la profesionalización de la función pública, los proyectos de carrera administrativa, el acceso por concurso, la promoción por mérito, y las variadas formas de participación del personal en la gestión de empresas y organismos estatales se inscriben en este proceso de dotar de mayor racionalidad a la administración pública, coadyuvando, de paso, a una mayor democratización de su desempeño. En resumen, la propia burocracia puede crear en su propio

seno los mecanismos que reduzcan o controlen las tendencias autoritarias y alienantes a las que es proclive.

#### d) Redistribución del poder burocrático

La cuarta línea que deseamos sugerir se vincula estrechamente con algunas tendencias recientes en la evolución del sector público: la descentralización territorial y la internacionalización del Estado. Todos aquellos países originariamente organizados como federaciones de estados (Argentina, Brasil, México) lo hicieron como condición de su constitución política, pero de inmediato el poder federal y su aparato institucional operaron como fuerzas centípetas, asfixiando cualquier forma de equilibrio político que potencialmente contiene toda federación. Los procesos de redemocratización sacuden estos esquemas centralistas, al surgir reivindicaciones de autogobierno y autonomía por parte de los poderes locales. España ha debido enfrentar este desafío desarrollando una estrategia de ordenamiento del poder local y paralela reconstrucción de las instituciones centrales (Prats, 1984). El nuevo gobierno argentino, con una oposición que controla algo más de la mitad de las provincias, y Brasil, donde la reinstitucionalización comenzó con un extraordinario fortalecimiento del poder estatal, constituyen otros ejemplos del estrecho vínculo entre la descentralización política y la consolidación democrática.

Simétricamente, la nueva relación de fuerzas en el plano internacional que han creado —y potencialmente pueden crear— los procesos de redemocratización de nuestros países, expone a sus administraciones públicas a influencias que tienden a erradicar el parroquialismo y las concepciones etnocéntricas, tan estrechamente ligadas al autoritarismo. Además de crear oportunidades nuevas para la formación de "ejes" democráticos, la búsqueda de apoyos estratégicos o la consolidación de alianzas, la internacionalización de nuestros sistemas políticos insufla aires renovadores a la gestión pública, alterando sus prácticas, incorporando nuevas tecnologías e incluso replanteando la fisonomía institucional del Estado.

En síntesis, la redistribución del poder burocrático en un doble sentido supra —e infra— nacional, constituye otra condición necesaria para el fortalecimiento de una administración pública democrática.

#### Notas

1 Las empresas públicas argentinas venían experimentando un sostenido crecimiento en sus índices de productividad y muchos de sus problemas operativos parecían tener un origen no necesariamente vinculado a relaciones técnicas de insumo-producto. Es sabido que los criterios empresariales típicos del sector privado —como el lucro o la eficiencia— deben, en el caso de las empresas públicas, subordinarse muchas veces a consideraciones extra-empresariales, tales como la política global de empleo, la redistribución de ingresos, las necesidades de financiamiento público o de carácter estratégico de las empresas o servicios. También es sabido que, por su envergadura, el sector

de empresas estatales puede convertirse en un eficaz instrumento de progreso tecnológico a través del manejo de su poder de compra o de sus actividades de investigación y desarrollo. De igual manera las políticas de precios y tarifas, de endeudamiento o de inversión pueden convertirse en piezas claves de una estrategia anti-inflacionaria y de reactivación económica. En consecuencia, el papel empresarial del Estado no podía definirse ignorando estas complejas circunstancias, sobre todo cuando la propia salida de la crisis enfrentada pasaba por un adecuado manejo de estas variables.

2. La puesta en marcha del PAN (Plan Alimentario Nacional) en la Argentina ilustra adecuadamente las dificultades de este aprendizaje de cogenesis entre el gobierno nacional y provincial. Se trata de un programa destinado a paliar los problemas de desnutrición infantil aguda, a través de la distribución masiva de alimentos y de una educación sanitaria y promoción social. Sin experiencia previa, sus responsables en el nivel federal debieron inventar las modalidades de colaboración y participación de los gobiernos e instituciones locales, en un juego político que no es sino expresión del funcionamiento democrático. También el traslado de la Capital del país ilustra —por sus repercusiones actuales y futuras— las dificultades que enfrentan las iniciativas tendientes a reforzar el federalismo.

## Referencias bibliográficas

- Boneo, Horacio, "Privatización: del dicho al hecho", *El Cronista Comercial*, Buenos Aires, 1985.
- Groisman, Enrique y otros, *La administración pública en tiempos de crisis*, CLAD, Caracas, e INAP, Argentina, 1986.
- March, James G. y Olsen, Johan P., "Organizing Political Life: What administrative Reorganization tells us about government", *The American Political Science Review*, Vol. 77, núm. 2, junio de 1983.
- Nascimento, Kleber, "Reflexiones sobre la estrategia de la reforma administrativa: la experiencia brasileña", Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Santiago de Chile, 1970.
- O'Donnell, Guillermo, *¿Y a mí que me importa?*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1984.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, "Estado y políticas estatales en América Latina: ¿Hacia una estrategia de investigación?", Doc. CEDES G.E. CLACSO, núm. 4, 1976.
- Prats Català, Joan, "Democracia y administración: reflexiones sobre la experiencia del primer año de gobierno socialista en España", 1984. Trabajo mimeografiado.

## 4. Partidos, instituciones y gestión de gobierno

### *Sistema político: antecedentes históricos*

Durante las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial se articuló gradualmente en la Argentina un patrón de funcionamiento de la economía y la política fuertemente determinados por la centralidad que ocupaba el peronismo en la escena nacional y el rol tutelar que el Estado ejercía, independientemente del signo político del régimen de turno.<sup>1</sup> Este patrón se comenzó a desorganizar durante la gestión del último gobierno peronista: la regularidad de los comportamientos económicos y políticos que lo definían se erosionó rápidamente y los márgenes de imprevisibilidad de las interacciones sociales ascendieron rápidamente. Las dos manifestaciones más visibles de este proceso fueron las sucesivas escaladas de intensificación y privatización de la violencia política ocurridas a partir de junio de 1973 y el nuevo umbral al cual accedió el ritmo inflacionario dos años más tarde como resultado del Rodrígazo.

A partir de abril de 1976, ya instaurada la dictadura militar, sus políticas —tanto en el plano económico y social como en el represivo— contribuyeron decisivamente a acelerar la crisis del modelo imperante entre 1945 y 1975, y ciertamente las manifestaciones más brutales de la misma se registraron durante los años del "Proceso". Algo que no debe perderse de vista, empero, es que algunos de los puntos de no retorno en las transformaciones señaladas habían sido traspuestos antes de la captura del gobierno por parte de las fuerzas armadas.

El hablar de la crisis del modelo vigente entre 1945 y 1975 torna conveniente subrayar que dicha crisis, y en particular sus rasgos de desorganización de los comportamientos sociales y de imprevisibilidad, difirieron cualitativamente de las características de los ciclos de rupturas institucionales recurrentes que se sucedieron a partir de 1955. En relación a estos últimos, a los que podría no ser incorrecto también definirlos como crisis, los principales actores sociales/políticos no sólo funcionaron adaptativamente frente a sus consecuencias, sino que además sus comportamientos contribuyeron deliberadamente a desencadenarlos y reiterarlos.

En estas notas, de todas maneras, no pretendemos hacer un análisis del punto de ruptura de mediados de la década de 1970: sólo nos limitaremos a formular un par de consideraciones en torno del tema de las reglas de funcionamiento del sistema político argentino. En él la conflictividad, en principio, se mantuvo dentro de niveles moderados —en buena medida porque ninguno de los actores significativos cuestionaba el régimen capitalista— y, sin embargo, los acuerdos, por mínimos que fueran, fueron rotos sistemáticamente por las partes y se fueron generando conductas que alimentaron una espiral de intolerancia e imprevisibilidad que terminó por amenazar la subsistencia misma de la sociedad. Estas consideraciones, finalmente, tienen un objetivo ulterior: el de iluminar la discusión acerca de las condiciones (obstáculos y oportunidades) con las que se enfrenta la consolidación de la democracia política en la Argentina contemporánea, cuestión que

al menos ahora se encuentra dentro del horizonte de lo posible a partir de la llegada al poder de la Unión Cívica Radical en diciembre de 1983. En este sentido partimos de la premisa que la materialización de la posibilidad de consolidación depende fundamentalmente de modificaciones en las pautas de comportamiento de los actores más significativos en dos direcciones complementarias: 1) la aceptación efectiva de la necesidad del funcionamiento de un poder político que gobierne (es decir, que adjudique, regule y arbitre con autonomía de los intereses sectoriales) y 2) la auto-imposición por parte de aquellos actores de restricciones a los comportamientos que permitan acortar el espectro de *outputs* posibles a sus interacciones.<sup>2</sup>

*La política como espacio virtual.* La sociedad argentina experimentó cambios significativos entre 1955 y 1966. Los procesos de modernización social, cultural y científica no estuvieron desvinculados del entorno económico generado por el desarrollo de industrias protectoras de bienes intermedios y de consumo duradero y del sector energético. Y fue la economía, precisamente, la que apareció como uno de los temas dominantes de la década; incluso uno de los gobiernos del período, el de Frondizi, la presentó como una piedra angular de su gestión. Pero, la política y la economía nunca se juntaron; en otras palabras, no hubo discusión política acerca de la economía. Esto no significa que no existieran pujas por la distribución del ingreso; más bien todo lo contrario, éstas aumentaron en intensidad y se tornaron más sofisticadas. Los distintos sectores sociales fueron desarrollando novedosas astucias tácticas de modo que la puja sectorial se fue haciendo una lucha cada vez más inteligente y, por eso mismo, más salvaje. Las luchas intersectoriales quedaron siempre cortas de generar un espacio común que hiciera posible el *clearing* entre sectores no directamente vinculados entre sí. Por lo tanto, la manera en que la política se rozó con la economía se redujo a una combinación de "pressure group politics" e impulsos estatales que oscilaron desde ukases autoritarios hasta exhortaciones benévolas que terminaron, tarde o temprano, por perder credibilidad y, por ende, carecieron de efectividad.

El espacio virtual de la política, por ende, resultó erosionado desde el Estado por quienes fijaban reglas, para luego quebrantarlas (las fuerzas armadas y los otros actores no peronistas) y socavado desde abajo por otros que no se sujetaban a ninguna regla, porque de hecho las que había, los excluían (los peronistas). Este vaciamiento fue reforzado por actores económicos, fundamentalmente los empresarios, que al concebir al Estado únicamente como espacio de conquista y no como arena para la negociación de intereses entre sectores, lo colonizaron sistemáticamente, reduciendo, por lo tanto, su capacidad para situarse por encima, y para fijar políticas que apuntaran a promover intereses más genéricos. En síntesis, todos —unos, los principales responsables, por acción, y otros, por omisión— contribuyeron a la construcción de un sistema político que negaba estructuralmente la validez de la propia política, ya que el espacio en que ésta tendría que haberse procesado resultaba permanentemente arrasado.

Esta trama de la política argentina, a la que nos referimos en el primer capítulo de este trabajo y cuya configuración fue adecuadamente captada

por O'Donnell con su imagen del juego imposible, comenzó a generar desde principios de la década de 1960 lo que efectivamente se puede caracterizar como un consenso de terminación. La naturaleza del consenso de los 60 no fue, sin embargo, que el espacio virtual de la política —al que significativamente se aludió como "la Argentina formal"— podría ser llenado a través de la creación de redes institucionales que, dentro y fuera del Estado, permitieran procesar más efectivamente los conflictos económicos y sociales. Por el contrario, se concluyó que la política constitúa, en realidad, la causa última de los problemas de la sociedad argentina, viejos y nuevos. El diagnóstico emergente no sólo vio en la política la raíz del estancamiento económico y de una conflictividad calificada de artificial; además, le atribuyó a la acción política complacencia e ineficacia suicida frente a la subversión comunista —riesgo ahora inminente después de la Revolución Cubana— y complicidad activa con el proceso de fraccionamiento militar, intensificado en 1962 y 1963. No resultó casual que desde esta perspectiva, el paso inmediatamente anterior a "cortar la cabeza" (como señalaba gráficamente alguno de los apologistas del golpe) fuera revertir la cotidiana involucración de las fuerzas armadas en la política gubernamental que, durante los años de Frondizi, se había reflejado en planteos militares permanentes. Esta operación, concretada bajo la administración de la UCRP, con el liderazgo del general Onganía, tuvo dos efectos. El primero fue el de minimizar el riesgo de contaminación de los militares, es decir evitar que sus intervenciones quedaran finalmente subordinadas a los objetivos de circunstanciales aliados políticos, aquellos que "golpeaban las puertas de los cuarteles". El segundo efecto fue el progresivo distanciamiento de la oficialidad de las fuerzas armadas de la arena política, esto es lo que se consideró constituyía su proceso de profesionalización, que fue dejando a los políticos como los naturales, y sobre todo exclusivos, ocupantes de un espacio que ahora sí mostraba desnudamente su carácter superfluo. La metáfora organicista a la que aludimos más arriba, en su panegírico del golpe militar de junio de 1966, anunciaría la culminación lógica del proceso paralelo de profesionalización de los militares y aislamiento de los políticos: una "cabeza" suelta a la que con sólo empujarla se caería, dejando, por fin, funcionar tranquilamente a la "Argentina real".<sup>3</sup>

De lo señalado más arriba se desprende que el golpe de estado de junio de 1966 no tuvo como objetivo central el bloquear la participación del peronismo en la política. Es decir, a diferencia de los de 1955 y 1962, el de 1966 no fue un golpe estrictamente antiperonista. No se trataba por lo tanto, de expulsar a los peronistas del gobierno ni de impedirles llegar a él, para promover en cambio el acceso de otros políticos, sino de reformular los principios mismos de acuerdo a los cuales se ejercía la autoridad gubernamental.

La circunstancia de que la propuesta de los líderes golpistas de 1966 tuviera un carácter más radical que la de sus predecesores, permitió completar el proceso de reunificación del ejército que Onganía había gestado a su paso por la comandancia en jefe de esa arma. Onganía sintetizaba en su persona todas las virtudes que, desde la perspectiva de muchos de sus

colegas y de los ideólogos de la Revolución Argentina, parecían augurar el pleno éxito de su gestión presidencial. En principio la distancia a la que se había mantenido del gobierno de la UCRP, que trasuntaba asimismo una hostilidad que sin duda era reciproca, revelaba la capacidad para aislarse, y aislar a las instituciones militares, de los vínculos con los políticos, vínculos que tendían inevitablemente a partidizarlas y dividirlas. El relevo de Onganía dispuesto a fines de 1965 por el presidente Illia, había agregado en ese sentido un galardón más a su foja de servicios. Pero además, la recomposición de un efectivo liderazgo del comandante en jefe sobre la más importante de las tres fuerzas, después de más de una década de estado deliberativo y de enfrentamientos internos, alimentó la creencia de que los militares podrían ser los conductores más aptos, no ya solamente de una parcela del Estado, la propia, sino del conjunto mismo. Vale la pena, a esta altura, hacer una disagresión en torno del itinerario que siguió el pensamiento político de los militares en esa coyuntura; sólo así puede entenderse cómo los promotores del golpe concibieron la naturaleza del régimen a instalar y el curso inicial del mismo. En 1966 los militares argentinos llegaron a la conclusión de que la lógica del ejercicio de un mando unificado y no cuestionado dentro de un espacio institucional acotado podía trasladarse sin demasiadas complicaciones a la esfera más amplia del Estado nacional; esto no fue, empero, el mero resultado del predominio de visiones limitadas y reduccionistas. Los diagnósticos de las facciones hegemónicas de las fuerzas armadas pecaron ciertamente de esos vicios pero, de todos modos, fueron generados y alimentados por las modalidades de funcionamiento del sistema político entre 1955 y 1966. La caracterización de los gobiernos del período como carentes de autoridad, más allá de revelar la escasa predisposición de los mismos militares a reconocer su propia contribución a dicho fenómeno, no carecía de fundamento. Las fuerzas armadas fueron llegando gradualmente al convencimiento de que los gobiernos de los políticos habían fracasado al ejercitarse su autoridad frente a la sociedad. Hubo, en ese sentido, un par de señales que los mismos registraron con especial atención y ellas provinieron de dos de las fuerzas sociales más importantes: el empresariado y los sindicatos. Por un lado, las fracciones predominantes del empresariado urbano y rural fueron articulando con creciente agresividad posiciones desde las cuales se cuestionaba a los gobiernos civiles no ser lo suficientemente firmes en la aplicación de sus políticas al ceder a tentaciones demagógicas y consideraciones de tipo electoral. La inconstancia en el caso del gobierno frondicista y la debilidad en el de Illia fueron así vicios denunciados desde el campo empresarial y fueron utilizados para ir construyendo imágenes de incompetencia descalificadora, cuya difusión tuvo como principales, y cada vez más atentos, receptores a los oficiales superiores de las fuerzas armadas. Por el otro lado los segmentos mayoritarios de la dirigencia sindical, que se habían enfrentado repetidamente a los gobiernos civiles desde noviembre de 1958 en adelante, reiteraban su hostilidad al gobierno Radical del Pueblo y al sistema político partidario con la implementación de planes de lucha que incluyeron la ocupación de numerosas plantas fabriles. La cautelosa respuesta de Illia, que consistió básicamente

mente en el procesamiento judicial de los promotores de las ocupaciones, dejó tan disconformes a los militares como cuando en época de Frondizi se los había involucrado directamente en la represión de los trabajadores y sus dirigentes. Una y otra estrategia —la ausencia de réplicas enérgicas frente a la toma de las fábricas y la utilización de las fuerzas armadas para "tareas sucias" que, en todo caso, ellas hubieran preferido asumir en nombre propio— les parecieron a los militares manifestaciones del fenómeno mencionado más arriba; la falta de autoridad de los gobiernos constitucionales.

La falta de autoridad, sin embargo, fue sólo una de las dimensiones de un proceso más complejo cuya consecuencia fue que a partir de 1955 se erosionara al máximo la capacidad del sistema político de regular el conflicto social, y particularmente aquél que se articuló en torno de la distribución del ingreso. Los líderes de la "Revolución Argentina" constataron que los políticos que habían manejado los gobiernos de la década previa no habían alcanzado el umbral mínimo de consenso de parte de los empresarios y sindicalistas requerido para que unos y otros impusieran límites a sus propios comportamientos de manera de permitir la fijación de políticas económicas razonablemente previsibles y eficaces. Sin embargo, los militares dieron otro paso en su razonamiento: el fracaso de la clase política fue interpretado como la causa principal de las recurrentes crisis desatadas después de 1955; asimismo, se presupuso que el área especialmente crítica de la economía sería resuelta cuando desde el Estado se establecieran algunos parámetros decisivos que fueran respetados por los principales contendientes de las pujas sectoriales: empresarios y sindicalistas. La percepción de los militares no era incorrecta pero si incompleta. El funcionamiento adecuado de las sociedades capitalistas complejas de la época contemporánea depende, en buena medida, de que el Estado, a través de una combinación de convencimiento y disciplinamiento, fije algunos límites a aquellos comportamientos sectoriales que atenten contra la posibilidad de alcanzar fines comunes, como pueden ser el crecimiento económico y la reducción de la tasa inflacionaria. Y, ciertamente, una clase política inhábil opone, en cualquier caso, un obstáculo serio para la articulación de un Estado con capacidad de regular a los actores sociales. Sin embargo la eficacia de las acciones regulatorias del Estado, sea éste despótico o no, no sólo dependen de la manera en que está organizado internamente y de los atributos de las cúpulas que lo dirigen, sino también de las características del orden político más amplio del cual el Estado es uno de los componentes.

Elster (1979) analiza la cuestión del *precommitment* en la esfera de lo político y anota que dos estrategias posibles para alcanzar cuotas significativas de racionalidad, si bien imperfectas, son la fijación de mecanismos causales externos (a la persona o grupo de que se trate) por los cuales se establecen límites que otros les hacen cumplir y lo que llama la responsabilidad por sí mismo, en el cual los límites son autoimpuestos. A partir de este señalamiento, se puede hacer una reflexión sobre las relaciones entre sindicatos, empresarios y Estado en la Argentina contemporánea.

La experiencia de la década peronista (1945-1955) fue negativa desde el punto de vista de la capacidad del Estado de regular legítimamente los

comportamientos de los actores sociales. El hecho de que los sindicatos estuvieran sometidos a la tutela y el arbitraje de Perón debilitó la capacidad de las instituciones estatales para fijar límites e imponer regulaciones con independencia del respaldo del líder. Por su parte, los empresarios resultaron en general económicamente beneficiados por la protección estatal. Esto sin embargo, no sólo incrementó la ineficiencia global de la economía argentina, sino que además alimentó perversamente la pretensión empresarial de revertir una situación en la discrecionalidad que era atributo de un tercero ajeno, y a veces hostil (es decir, el Estado), por otra en la que, idealmente, la discrecionalidad resultaba apropiada por los empresarios mediante la captura de los mecanismos pertinentes.

A partir de 1955, la lógica sindical se bifurcó en dos andariveles. Por un lado, los sindicalistas incrementaron significativamente su autonomía en el plano de las negociaciones obrero-empresariales. En ese plano, incluso, la mayoría de los dirigentes sindicales se mostraron predisuestos a aceptar límites a sus comportamientos y al ejercicio de su capacidad de presión. Esta disposición para la negociación se manifestó, sin embargo, solamente en el plano acotado de las negociaciones salariales. Al mismo tiempo los sindicatos, reivindicando e incluso redefiniendo su identidad como componentes del movimiento peronista, efectuaron permanentes disparos por arriba a un Estado deslegitimado por su apoyatura electoral de índole proscriptiva. Esto no sólo impidió que se consolidara el sistema político, sino que además privó al ámbito acotado de las negociaciones intersectoriales de un ingrediente indispensable para que alcanzase un mínimo de legitimidad: la última ratio de la intervención del Estado en aquellos casos en que la negociación bipartita no produjera algún tipo de dilucidación del conflicto. (Esta última ratio se manifiesta, por cierto, no sólo como intervenciones del Estado que efectivamente se materializan, sino incluso a través de la incorporación en el cálculo que hace cada uno de los actores, de la posibilidad de intervención del Estado, sus costos y sus beneficios).

En otras palabras, un ámbito acotado de negociación social sólo puede funcionar establemente si incluye como ingrediente la posibilidad de intervención de un tercero, con legitimidad para hacerlo y, con respecto al cual, cada uno de los actores no tiene una posibilidad verosímil de capturar para reducirlo a su propia lógica.

Por supuesto, que la desarticulación del tercero-última ratio no fue aceptada con aspiraciones parejas por los dos actores principales, ni tuvo consecuencias simétricas para ellos. En el caso del gran empresariado, las metas fueron cada vez más ambiciosas; se buscó la captura del Estado a fin de poder implementar políticas económicas y laborales estrictamente subordinadas a sus intereses sectoriales. En el caso de los sindicatos el objetivo fue más modesto y estrictamente defensivo: el de apuntar a recortar y/o condicionar el poder de los funcionarios, y en particular de los políticos, que tenían a su cargo el manejo del Estado. La racionalidad que subyacía por detrás de esta estrategia era bastante clara, aunque se contraponía con los enunciados programáticos que esgrimía el movimiento obrero: los dirigentes sindicales buscaron consolidar y expandir una esfera acotada

de negociación obrero-empresaria basada en las relaciones de cúpulas rama por rama que estuviera efectivamente aislada de la regulación estatal.

A pesar de su proclamada adhesión a una doctrina que propugnaba la idea de un Estado fuerte, la dirigencia sindical, a la par de procurar maximizar el control monopólico del poder de negociación, apuntó a privatizar y aislar el ámbito de la negociación con los empresarios de la intervención de terceros. Suponía que de este modo la relación de fuerzas resultaría más favorable. Esta no era una percepción totalmente incorrecta, pero padecía de una miopía que resultaría a la larga perjudicial para el objetivo de estabilizar las ventajas obtenidas por los dirigentes gremiales. Los empresarios no se mantendrían impasibles frente a las tácticas sindicales e iban a procurar reiteradamente arrasar un espacio de negociación en el que se sentían incómodos y condicionados. En 1967, pero sobre todo en 1976, no estuvieron lejos de lograrlo.

#### *Partidos y competencia interpartidaria: dinámica desde 1983 y tendencias*

¿Qué sistema político emerge tras las elecciones de 1983? Los resultados de los comicios mostraron un cambio profundo en el mapa político argentino: la primera derrota electoral del peronismo en elecciones libres y sin proscripciones, y el triunfo de una antigua minoría política aggiornada bajo el liderazgo de Raúl Alfonsín. Con el acceso de la UCR al gobierno terminaba un ciclo político que durante casi cuatro décadas estuvo signado por la continuidad de la hegemonía del peronismo ya sea como fuerza política en el gobierno, o bien como fuerza proscripta que supo conservar el poder de voto de cualquier fórmula política de salida para la crisis que se desató tras su derrocamiento en 1955.

Con una derecha y una izquierda sin peso electoral propio —dato que es una constante en la vida política argentina<sup>4</sup>— radicales y peronistas volvieron a ser los protagonistas principales en la escena política; los únicos con capacidad de recrear un sistema político. El radicalismo, impulsando una movilización republicana convocó a los ciudadanos a restaurar la unidad nacional y a emprender las ansiadas transformaciones sociales. Sin duda, la memoria del pasado militó en su favor: memoria del régimen autoritario y memoria del estallido del régimen constitucional inaugurado en 1973, como consecuencia de los conflictos desatados en su seno.

La dirigencia sindical del peronismo que se había consolidado como portavoz natural del partido durante los años de la proscripción y había preservado celosamente su autonomía vis a vis la "rama" política del peronismo, tras la derrota electoral de 1983 era señalada como "los mariscales de la derrota". Esta derrota significó un rudo golpe al predominio del poder sindical en la política argentina. En 1983, parecía haber sonado la hora de los partidos, pero ¿de qué partidos?

Para analizar a los partidos es preciso centrar la atención en la estructura del sistema partidario que emergió tras las elecciones de 1983. Ese sis-

tema quedó conformado alrededor de dos fuerzas con formidable peso electoral: la UCR pasó de un promedio histórico del 25% de los votos nacionales al 50% —Alfonsín obtuvo el 52% de los votos para su candidatura presidencial mientras que el Justicialismo recogió el 40%—. Este nuevo formato bipartidista modificó la estructura de la competencia partidaria y el modelo de gestión del gobierno que había dominado en el pasado. En efecto, la conformación bipartidista surgida entonces echó por tierra la alternativa de gobernar basada en un partido dominante transformado en partido hegemónico, en la que el Parlamento se reduce a ser un ejercicio ritual. ¿Qué alternativas se abren? ¿Un gobierno de partido cuya realización más próxima es el caso inglés y en el cual el Parlamento es ante todo un lugar de crítica pública al gobierno y a sus políticas, a la vez que —y en forma más limitada— un estímulo para la autocorrección de esas políticas? En una sociedad que carece de una tradición de alternancia política parece poco probable que las condiciones para poner en práctica ese modelo surjan sin que se produzcan otros cambios, en los partidos, en las ideologías y en la cultura política.

La historia política argentina tampoco augura a la alternativa de un modelo de gobierno de coalición en un futuro cercano ya que el terreno mismo en el que éste puede prosperar, los partidos, enfrentan la resistencia de un pasado sin tradición de acuerdos.

Una historia de intolerancia política y de tradición movimentista que hizo del partido sinónimo del Estado, la Nación, y el pueblo, se combina con la afinidad ideológica entre radicales y peronistas, las dos grandes expresiones populares de la vida política argentina. Ambos funcionaron más como maquinarias electorales que movilizaban lealtades y sentimientos antes que como partidos programáticos. No siempre fue posible recortar clivajes nítidos que los diferenciaron respecto de cuestiones claves de la organización social y política.

Estas circunstancias hacen dudosa una valoración positiva de una política de acuerdos y coparticipación legislativa por parte del radicalismo y del justicialismo. Para la oposición peronista, porque en el marco de la crisis que vive el peronismo, esa política puede no redituarle los frutos que espera a pesar de que hoy la reclama (Mustapic, A., 1986). Para el radicalismo porque le significa resignar la aspiración de no pocos de sus dirigentes de construir el tercer movimiento histórico, o bien porque, dado el carácter borroso de ese perfil como consecuencia de la ausencia de un programa definido y de políticas de gobierno que toman distancia de la tradición histórica del partido, la política de acuerdos puede ser percibida como un mecanismo de superación de la crisis que lleva agua al molino de la oposición. Como suele ocurrir en situaciones semejantes, el formato bipartidista sobrepuja el peso de los electores a las coaliciones interpartidarias. Este dato hace que la oposición pueda obtener réditos de una estrategia de confrontación con el gobierno que apunte a expandir sus bases electorales, al mismo tiempo que busque consolidar un liderazgo interno. Tampoco descarta el radicalismo una estrategia de desintegración de su principal adversario para capitalizar la crisis del peronismo a su favor. Estas circunstancias, más allá

de las estrategias del oficialismo y de la principal oposición, refuerzan un patrón de relación entre radicales y peronistas que viene del pasado: ambas fuerzas políticas tienden a definirse más por la confrontación que a través de identidades distintivas que delimiten opciones claras para el electorado (De Riz, L., 1986).

Una manera indirecta de constatar la afinidad ideológica entre radicales y peronistas resulta de analizar la relación entre el partido radical y el gobierno. A partir de junio de 1985, momento en que el gobierno pone en marcha por decreto su política económica denominada "Plan Austral", las relaciones partido oficial-Ejecutivo (en nuestro sistema presidencial el radicalismo controla los recursos del Ejecutivo) sufren el impacto de una política que toma distancia de la sociedad y privilegia el control de la inflación por sobre las demandas reivindicativas de los sectores penalizados y frustrados por el régimen militar. A partir de entonces la política económica del gobierno obligó también al radicalismo a tomar distancia de una sociedad de la que se definía como su abogado. Esta situación se refleja en los recurrentes conflictos entre la lógica técnica de la conducción —los denominados "técnocratas"— y la lógica partidaria, ya que la primera se impone por sobre la segunda, que se reclama sensible a las demandas de sus representados. Así no faltan declaraciones de importantes dirigentes radicales en contra de la actual política económica coincidentes con las que se hacen oír en el peronismo. Los conflictos no se agotan en el tema económico. El proyecto de ley denominada de "Punto Final" presentado por el Ejecutivo, fue motivo para su aprobación en ambas Cámaras, de intensa discusión en el seno del partido y temario central de la Convención partidaria que coincidió con el tratamiento del proyecto y dio aprobación al mismo.<sup>5</sup>

El peso del liderazgo de Raúl Alfonsín, que retiene su cargo de presidente del partido, funciona como polo aglutinador de las discrepancias internas. Esas oposiciones expresan la fragilidad programática y organizativa de la UCR, un partido que desde su creación a fines del siglo pasado prefirió no definirse de manera explícita sobre cualquier cuestión más allá de las libertades políticas y, como se dijo entonces, "El radicalismo es un sentimiento y no es un programa". Esta falta de un perfil claro se agravó como resultado de los conflictos en su seno que dieron lugar a sucesivos fraccionamientos internos.

El triunfo en los comicios de 1983, consecuencia del encuentro entre los cambios ocurridos en la sociedad argentina y la habilidad política de quien poco tiempo atrás era el jefe de una fracción minoritaria dentro del partido, Raúl Alfonsín, fue un logro para el cual el partido, como tal, no estaba preparado. Cuando muy pronto se vio que la convocatoria "alfonsinista" animaba reformas extrañas a la tradición histórica del partido, surgieron nuevos conflictos en su seno entre las diferentes líneas y nuevos clivajes entre los "históricos" que acompañaron a Alfonsín desde sus comienzos y los más jóvenes, y genéricamente agrupados en la "Junta Coordinadora" (corriente interna del partido creada en los años setenta por jóvenes provenientes de la dirigencia estudiantil universitaria). Hoy, el conflicto entre innovación y restauración refleja el impacto que la función del gobierno ejerce

sobre el partido y que hace que el polo partido oficial-Gobierno, pieza clave en la estructuración del sistema "Parlamento-Gobierno", sea uno de los ejes problemáticos para la definición misma de este sistema.

En lo que respecta al Partido Justicialista, la fragmentación interna, consecuencia de la crisis de identidad irresuelta en su seno y exacerbada tras la derrota electoral de 1983, hace que más que un partido se trate de un conglomerado de fuerzas heterogéneas. En esas condiciones, la estrategia de oposición al gobierno se convierte en un instrumento que le permite sobrelevar el problema de la identidad en crisis, problema que se complica en la trama de las difíciles relaciones con el sindicalismo (De Riz, L., 1986; Torre, J. C., 1983).

Marcados por los diferentes conflictos en su seno, radicalismo y peronismo desarrollaron un patrón de conflicto suma cero alrededor de las cuestiones fundamentales de política que se manifestó como parálisis legislativa sobre esas cuestiones. Este hecho viene a agudizar los conflictos en el seno de la UCR al obligar al oficialismo a redefinir estrategias para acompañar al Ejecutivo (ya que como se verá más adelante no cuenta con la posibilidad de aplicar el principio de la mayoría de manera estricta) al mismo tiempo que bloquea la potencial función legislativa de la oposición justicialista.

El sistema político así conformado crea a ambos partidos dilemas nuevos, simétricos e inversos. Para el Justicialismo se trata de encontrar su rol qua oposición, un papel que trascienda una estrategia puramente defensiva de "dejar de hacer". Para el Radicalismo, el problema se centra en su papel como fuerza de gobierno dadas las características del sistema político y las restricciones que impone al gobierno la profundidad de la crisis económica a que debe hacer frente.

Estas circunstancias revierten en la definición misma del modelo de gestión gubernamental y, por ende, del significado del Parlamento en el sistema de partidos-Gobierno.

Mientras que para la UCR, el Parlamento debería ser un foro de crítica y debate con un rol esencialmente legitimador del gobierno y de sus políticas a la manera del gobierno de partido, para el PJ, el Parlamento es concebido como lugar de la negociación de políticas (Mustapic, A., 1986).

#### *Los partidos en el Parlamento: dinámica desde 1983 y tendencias*

La conformación política del Parlamento exemplifica las dificultades para establecer un modelo estable de gestión gubernamental en esa arena. La UCR obtuvo la mayoría por márgenes muy estrechos en la Cámara de Diputados (representación nacional): 129 bancas sobre un total de 254. En el Senado (representación territorial) sólo logró 18 sobre 46. El Partido Justicialista obtuvo 111 y 21 respectivamente. Esta distribución institucional del poder impide a la UCR aplicar la regla de la mayoría en sentido estricto.<sup>6</sup> La consecuente debilidad relativa de la UCR en el Congreso la obliga a definir una estrategia de formación de la mayoría, sin la cual su capacidad de poner en marcha un programa de gobierno se ve erosionada.

¿Cómo lograrla? El recurso del acuerdo con los partidos menores en el Senado dista en mucho de acercarse a una mayoría cohesionada y estable. Esos acuerdos expresan consensos sobre temas específicos y no siempre el gobierno tuvo éxito para concretarlos: no lo logró sobre un tema central, como lo era su proyecto de reordenamiento sindical. En el caso de la firma del tratado de paz con Chile, y pese a que el gobierno llamó a consulta popular no vinculante y legítimo por esa vía su política, en el Senado apenas consiguió una ajustada mayoría.<sup>7</sup>

La escena legislativa muestra la debilidad del oficialismo y de la principal oposición; debilidad que alimenta la indefinición de sus roles respectivos y de sus relaciones mutuas. El justicialismo, dividido en cuatro bloques en Diputados y en tres en el Senado, hace más compleja la articulación de un módus vivendi con el oficialismo.

El comportamiento defensivo del peronismo, orientado a reforzar su capacidad de presión sobre el gobierno se traduce en la desarticulación creciente del programa de gobierno antes que en un estímulo para su revisión. En estas condiciones, el modelo mismo de gestión del conflicto permanece indefinido y la parálisis legislativa sobre cuestiones de importancia política fundamental es su corolario.

A la demanda de la sociedad de que el gobierno gobierne en el contexto de la gravedad de la crisis económica por la que atraviesa el país, se responde por el camino de la intervención directa del Ejecutivo. La experiencia del denominado Plan Austral es paradigmática al respecto. La centralidad que cobra el Ejecutivo en estas circunstancias es la contrapartida de la ineffectividad decisinal del Parlamento, antes que el resultado mecánico de un diseño constitucional presidencialista.

Cuando es el Ejecutivo el que se eleva por encima del sistema partidario para asegurar el gobierno en su persona, queda expuesto a las vicisitudes de sus propias políticas. Esta situación difiere mucho de aquella en la que la coparticipación legislativa asegura un consenso más firme y, por ende, menos vulnerable por los resultados de las políticas.

Una mirada sobre lo que hicieron gobierno y oposición en los tres años de régimen constitucional que apunte al bosque, antes que a los árboles, permite concluir que la dinámica partidaria en el Parlamento puso en acción una lógica que bloquea la capacidad legislativa en aquellas cuestiones de importancia sobre las que ambos partidos se encuentran divididos.

Esto no implica afirmar que la productividad del Parlamento sea escasa o nula o que sea evaluado con criterios de productividad que muy pocos Parlamentos cumplen, sino —por el contrario— enfatizar el hecho del vacío institucional que se creó alrededor de cuestiones centrales y que fue llenado por el gobierno del Ejecutivo —el Plan Austral—, cuando no por el gobierno de los jueces, como ocurrió en el caso del proyecto de ley de matrimonio civil que autoriza el divorcio vincular<sup>8</sup> o en el reciente fallo acerca de la inconstitucionalidad del decreto que declara el estado de emergencia previsional.

## Notas

1 El patrón de funcionamiento de la economía argentina del período y sus etapas ha sido resumido por Canitrot (1979, págs. 16-18).

2 Dos ejemplos de estas restricciones serían la renuncia por parte de los empresarios al objetivo de lograr la extinción (de jure o de facto) de las organizaciones sindicales y el compromiso de los sindicatos a abstenerse de disponer algunas modalidades de paralización de las tareas por parte de los trabajadores.

3 La Argentina trágica apenas sintió el golpe que separó un miembro sobreviviente del cuerpo nacional. Koestler escribió alguna vez la historia de un verdugo que cortaba cabezas con tal perfección, que quedaban en su lugar, y a primera vista parecía que seguían viviendo. Cierta vez, el verdugo fue tan seco, justo y aséptico, que la cabeza preguntó si estaba realmente cortada. El verdugo dijo algo como "Inclínase, por favor", y la cabeza cayó. El gobierno radical fue por decirlo así, "invitado a inclinarse", y comprobó que nada lo unía ya al cuerpo social, como no fuera un andamiaje formal que carecía desde hacía mucho tiempo del soporte indispensable de la legitimidad... El 28 de junio prodigió, pues, una revolución aséptica, fría, racional, alternativa que los análisis políticos previos contaban como posible. Una revolución diferente de otras acontecidas en las que las Fuerzas Armadas tomaron el poder como una suerte de objetivo militar. (*Criterio*, 14 de julio de 1986).

4 En 1983 quedaron en condiciones de intervenir en los comicios un conjunto de organizaciones de izquierda alineadas en posiciones diversas: el Partido Obrero y el Movimiento al Socialismo, ambos de inspiración trotskista; el Partido Intransigente, el Partido Socialista Popular, el Frente de Izquierda Popular (los dos últimos habiendo intentado fórmulas de acuerdo electoral con el peronismo) y el Partido Comunista que también intentó, sin éxito, establecer alianzas con otras fuerzas y terminó presentando candidatos propios en todos los cargos, excepto en los de presidente y vicepresidente, para los cuales apoyó la fórmula peronista. El Partido Intransigente fue el más perjudicado por la polarización electoral: obtuvo 6 diputados y es la única bancada de izquierda en el Parlamento. La tradicional dispersión de la derecha se vio algo modificada por la presencia de la Unión de Centro Democrático, constituida en 1982, y que obtuvo dos diputados en la Capital Federal; resultado aceptable teniendo en cuenta la extrema polarización y los fracasos anteriores de su principal dirigente, el capitán ingeniero Alvaro Alsogaray.

5 Esta ley, que preve un plazo de 60 días, a partir del cual se extingue la acción penal respecto de toda persona que no estuviera prófuga o declarada en rebeldía, o que no haya sido citada a prestar declaración indagatoria ante tribunal competente, tuvo un trámite parlamentario inusual: en menos de dos semanas el proyecto del Ejecutivo se transformó en ley. En la cámara alta, por donde ingresó el proyecto, 25 legisladores votaron a favor, 10 en contra y 11 no asistieron al debate. En Diputados obtuvo 126 votos a favor, 16 en contra, 1 abstención y 111 legisladores estuvieron ausentes.

6 Las elecciones de renovación parcial de la Cámara de Diputados, en noviembre de 1985, no alteraron la distribución de fuerzas: la UCR conservó la mayoría, sin llegar a los 2/3 que exige la Constitución para aprobar algunas leyes fundamentales. Tampoco en las renovaciones parciales del Senado, iniciadas en diciembre de 1986, la UCR logró modificar a su favor la situación.

7 Tras el llamado del Presidente Alfonsín a la convergencia democrática, los intentos en curso desplegados por la UCR hasta ahora tuvieron eco en un grupo de partidos provinciales menores sin que la convocatoria se haya traducido en propuestas de acción concretas. Su perfil —alianzas electorales coyunturales o acuerdos programáticos sobre el régimen— permanece indefinido.

8 Aprobado en Diputados por una amplia mayoría, la sanción de la ley está en suspenso en el Senado. Mientras tanto, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la ley de matrimonio civil vigente.

## Referencias bibliográficas

De Riz, Liliana, *El Parlamento hoy*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1986.

Mustapic, Ana María, *El Parlamento hoy*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1986.

Torre, Juan Carlos, *Sindicalismo y gobierno peronista*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983.

**Chile en la post-crisis\*.  
Estado subsidiario y fragmentación social**

Eugenio Tironi\*\*

Pilar Vergara\*\*\*

Rodrigo Baño\*\*\*

**Introducción**

El régimen militar se ha caracterizado por transferir al mercado parte importante de sus funciones de regulación económica y de administración de los servicios sociales, y por minimizar su papel como proveedor de canales de movilidad social. En el plano institucional, ha puesto en práctica un tipo de orden que fragmenta a la sociedad, separando el plano social del político y autonómizando los diferentes niveles de decisión, lo cual afianza el poder burocrático del Estado, fomenta el particularismo de las organizaciones sociales y resta contenidos a la acción política. La implementación de políticas económicas ortodoxas, por otra parte, acarreó la declinación de la estructura social tradicional basada en relaciones salariales, sobresaliendo en cambio la consolidación de una enorme masa marginal, y el robustecimiento de grupos medios y superiores independientes. En estas nuevas condiciones, la acción colectiva no encuentra soportes culturales, institucionales y económicos en qué apoyarse, lo que bloquea la constitución de movimientos sociales capaces de hacer frente al poder del Estado y de proponer políticas públicas alternativas.

La post-crisis (desde 1985 en adelante) es el periodo en el cual este nuevo escenario se consolidó socialmente, a través de la rutinización de normas e instituciones, y con la adaptación a él de los diferentes actores sociales y políticos. Hasta 1984, en efecto, todavía parecía posible echar

\*Investigación hecha en el marco del Proyecto RLA 86/001, PNUD-UNESCO-FLACSO, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado-Sociedad-Economía.

\*\*Investigador de SUR - Documentación - Educación - Estudios, Santiago.

\*\*\*Investigadores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Programa Santiago.

abajo el escenario en constitución, lo que se veía favorecido por la crisis económica que azotó severamente a Chile desde 1982. Esto se reflejó en una reacción social que, dadas las condiciones estructurales aludidas, adoptó la forma de una revuelta popular de índole expresivo (la protesta) antes que la de un conflicto social y político regido por una estrategia progresiva. Pero esa reacción fue incapaz de alterar sustancialmente el tipo de organización del Estado. La politización extrema de las luchas sociales y la estrategia orientada a "botar el tablero" mostraron sus límites. Una vez que pasó el momento más depresivo del ciclo económico, por lo demás, el régimen insistió en su política de reforma socio-económica, liberalizando la economía y consolidando las grandes modernizaciones (previsión, "municipalización", relaciones laborales, salud, entre otras). A nivel societal la post-crisis se ha caracterizado por una tendencia a la desmovilización de los grupos marginales, a la particularización de los grupos de interés mejor constituidos, y a la constitución de un sistema de partidos separado del conflicto socio-económico.

Ni la revuelta popular que se desató en la crisis, ni la "gremialización" que siguió a su agotamiento, favorecen la creación de opciones en el campo de las políticas públicas por parte de los movimientos sociales. Y los actores políticos independientes, cortados de sus nexos funcionales con la sociedad y constreñidos por una normatividad que institucionaliza ese fenómeno, carecen del peso como para revertir la situación. El Estado subsidiaario, al fragmentar la sociedad, afianza su poder y garantiza su perdurabilidad. La apertura política que es previsible en los años próximos, por lo tanto, difícilmente podrá alterar radicalmente esta nueva relación Estado/sociedad.

## El Estado en la economía

El presente capítulo pasa revista someramente al rol socio-económico asignado al Estado por el modelo neo-liberal, para concentrarse después en el análisis del papel que a éste le cupo en el enfrentamiento de la crisis económica y política que se inicia en 1981 y a las repercusiones que de ello se derivan sobre el perfil de la acción pública en Chile.

### 1. La utopía del "Estado mínimo" (1975-1981)

A partir de 1939, la ingobernabilidad del Estado chileno en la economía había ido en constante expansión. En su afán de promover la industrialización, a través de CORFO (Corporación de Fomento a la Producción), éste creó las grandes empresas nacionales, en tanto que expandía en forma sostenida la inversión pública y el gasto social y procuraba mejorar la distribución del ingreso. La creciente ingobernabilidad del Estado en la economía llegó a su límite en 1970 con el gobierno de la Unidad Popular, que estatizó las principales empresas industriales, las distribuidoras mayoristas y casi todo el sistema

bancario, al tiempo que intensificó el proceso de reforma agraria y nacionalizó la Gran Minería del Cobre.

La concepción ultraliberal que inspira la conducción económica del régimen militar que se hizo cargo del país en 1973, en cambio, atribuye a la acción estatal una extrema ineficiencia, tanto en las tareas de fomento y regulación de la economía como en las funciones redistributivas. Siguiendo las prescripciones ortodoxas, por lo tanto, la política económica del régimen militar liberó el sistema de precios y el sector financiero y promovió la creación de un mercado de capitales privados sujeto a muy pocas regulaciones, abrió la economía a los mercados internacionales, privatizó la mayor parte de las empresas y bancas intervenidas durante el gobierno anterior y parte significativa de las empresas en poder de CORFO, y aplicó fuertes recortes al gasto y empleo públicos. A través de esta política, aplicada en forma persistente y con creciente radicalidad, se buscó reducir drásticamente el tamaño y esfera de acción del Estado y encauzar el proceso de acumulación al sector privado y hacia las actividades donde el país tiene ventajas comparativas (Moulian y Vergara, 1979).

Una de las primeras medidas adoptadas por el gobierno militar en el área económica fue precisamente la privatización de la mayor parte de la banca comercial y de un número significativo de las empresas en poder del Estado. También la inversión pública cayó en forma espectacular (entre 1970 y 1979 su participación en el producto interno bruto [PIB] se redujo en más de 25%), afectando especialmente a las actividades productivas, lo que evidenciaba la intención del Estado de reducir sustancialmente su participación en el proceso de formación de capital. Asimismo el Estado renunció a usar la mayor parte de los instrumentos de política económica que le permitían regular directa o indirectamente la marcha de la economía, con lo cual transfería a los empresarios parte importante de su rol regulador.

El aparato público abandonó también, en forma progresiva, sus tareas de regulación de las desigualdades sociales y redistribución del ingreso y del bienestar. Los gastos sociales se redujeron bruscamente en 1975-76, se mantuvo una política salarial restrictiva y, hasta 1979, estuvo prohibida la huelga y la negociación colectiva. Las políticas tributarias, por su parte, experimentaron modificaciones sustanciales que llevaron a una distribución más regresiva de la carga.

Estas radicales reformas en el campo económico fueron prolongadas hacia el ámbito social a partir de 1979, año en que se inicia la privatización de los servicios sociales básicos en el campo de la educación, la salud, la vivienda, la previsión social y las relaciones laborales. El objetivo central de estas "modernizaciones sociales" —como fueron denominadas— es transferir progresivamente al mercado la tarea de regular el acceso y suministro de los bienes y servicios sociales básicos y las relaciones de trabajo. Aplicando el principio de subsidiariedad del Estado, correspondía al sector privado asumir la principal responsabilidad en el campo de los servicios sociales; el sector público, en cambio, debía concentrar sus esfuerzos solamente en los programas dirigidos hacia los sectores que viven sumidos en la extrema pobreza y que no pueden acceder al mercado. Simultáneamente, las

"modernizaciones" apuntan a minimizar el poder de los sindicatos, gremios y colegios profesionales, respondiendo con ello al mismo objetivo de instaurar relaciones sociales regidas solamente por las leyes del mercado competitivo.

## 2. *El Estado frente a la crisis (1981-1985)*

A mediados de 1981 se hacen sentir las primeras señales de la crisis económica internacional que se avecinaba, y que golpeó a la economía chilena con extraordinaria intensidad como efecto del tipo de modelo aplicado. Para entonces el proceso de reformas económicas iniciado a fines de 1973 había dado origen a un aparato estatal considerablemente reducido en su tamaño y esfera de influencia, y a una economía extraordinariamente vulnerable a la coyuntura internacional, especialmente a los flujos de financiamiento privado.

La recesión internacional puso al descubierto los problemas de fondo que afectaban a la economía chilena: un desequilibrio externo de proporciones inmanejables —más aún en un momento en que el crédito externo se tornaba escaso y se elevaban abruptamente las tasas de interés internacionales— y una crisis del sistema financiero interno provocada por el endeudamiento excesivo contraído por el sector privado. La conjunción de ambas crisis derrumbó al modelo económico ortodoxo, provocando un alto nivel de desempleo —por encima del 20%— y del subempleo; caída de la producción nacional, con una secuencia impresionante de cierres de industrias, bancos y empresas; desarticulación del aparato productivo nacional y empobrecimiento generalizado.

La evidencia de que el modelo económico había fracasado y que las autoridades del sector económico no conseguían recuperar el control de la economía, por otra parte, horadaron la confianza de segmentos de las capas medias y de trabajadores que habían apoyado al gobierno impactados por el "boom" de las importaciones. Para el gobierno revestía mayor gravedad el clima de incertidumbre y escepticismo que se expandía en los círculos empresariales, y que amenazaba con alcanzar a sectores de las Fuerzas Armadas. Por otro lado, el desempleo y el deterioro de las condiciones de vida de la población había desencadenado una movilización social (las protestas) que manifestaba su rechazo no sólo a la conducción económica, sino al propio régimen militar.

Ante una situación caracterizada por un estrangulamiento externo, un sobreendeudamiento en el interior del sistema financiero nacional y una crisis política en gestación, resultaba urgente hacer algún tipo de ajuste. Tres eran los problemas más urgentes que el gobierno debía enfrentar: 1) la renegociación y pago de la deuda; 2) la crisis del sistema financiero nacional; y 3) la crisis de credibilidad en el modelo económico. La solución de estos problemas debía encararse en medio de un escenario internacional extremadamente desfavorable. Los mecanismos y medidas a través de los cuales fueron abordados los problemas mencionados tuvieron hondas repercusiones sobre la naturaleza y alcance de la acción pública.

### a) Las medidas anticrisis

Como resultado del acelerado crecimiento del endeudamiento con la banca privada extranjera y de los desequilibrios en la balanza de pagos, la deuda externa bruta chilena había aumentado de US\$ 4 millones a fines de 1973 a US\$ 20 millones en 1985, cifra equivalente al 20% del PGB de ese último año (Arellano y Martínez, 1986). La renegociación de la deuda y la contratación de nuevos empréstitos en el exterior para cancelar los intereses que no pudieron ser refinanciados, obligó al Estado chileno a llegar a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que sometió a la economía a un ajuste recesivo que combinaba una restricción de la demanda global con una reorientación de la estrategia de crecimiento. Con ese propósito, el sector público debió abandonar el rol pasivo que había desempeñado hasta entonces e intervenir decididamente a fin de promover una elevación del ahorro interno y la inversión, expandir las exportaciones e imponer una serie de restricciones en lo referido a reservas internacionales netas, contratación de nuevos empréstitos externos, política cambiaria y arancelaria, déficit máximo del sector público no financiero, tasa máxima de inflación, etc. Las imposiciones del FMI contemplaban además controles al aumento de los salarios mediante una política "conservadora" de remuneraciones.

La deuda externa, en su mayor parte contraída por agentes privados y sin garantía estatal, pasó a ser de responsabilidad pública al otorgar el Estado el aval a los vencimientos del sector privado (French-Davis y De Gregorio, 1985). Asimismo, este sector se benefició por otros mecanismos de ayuda y subsidio estatal, como el establecimiento del "dólar preferencial", que durante su vigencia transfirió a los deudores un subsidio equivalente al 35% de sus deudas (Infante, 1986); a lo que se añadió la posibilidad de desdolarizar las deudas contratadas en el exterior. Como es fácil advertir, estas medidas representaron una suerte de socialización de las pérdidas del sector privado, lo que significó enormes pérdidas para el Estado; pero al mismo tiempo, ellas llevaron al Estado a elevar significativamente su grado de intervención sobre la economía nacional.

Los mecanismos a través de los cuales se manejó el endeudamiento interno también tuvieron importantes repercusiones sobre los recursos y funciones económicas del Estado. En efecto, una de las primeras medidas adoptadas para hacer frente a la crisis financiera interna (a comienzos de 1985) fue la intervención directa de bancos y sociedades financieras, lo que llevó al Estado a controlar el 64% del capital y reservas del sistema financiero privado y parte significativa del sistema productivo, debido a empresas que por encontrarse en bancarrota, pasaron a manos de los bancos y, en consecuencias, del Estado (Infante, 1986; Errázuriz y Weinstein, 1986). Por otro lado, después de haber sostenido reiteradamente durante 8 años que en una economía de libre mercado la supervisión del Estado es innecesaria e ineficiente, se modificó la legislación bancaria, otorgándose a la Superintendencia de Bancos amplios poderes de supervisión y regulación.

El decidido apoyo que el Estado dio a los grandes deudores ante la cri-

sis, hizo que los empresarios recuperaran la confianza y credibilidad en la conducción económica. La realidad es que los empresarios nunca perdieron su fe en el mercado como principal mecanismo rector de las decisiones económicas; sus críticas se dirigían más bien hacia el dogmatismo e inflexibilidad con que se habían intentado imponer las recetas ortodoxas. Lo que ellos demandaban del Estado, por lo tanto, eran algunas rectificaciones y que se diera una solución a los problemas por los que atravesaban, pero nunca renunciaron a su liberalismo económico, ingrediente tradicional de las ideologías del empresariado chileno (Vergara, 1985). La flexibilización de la conducción económica y los cuantiosos subsidios que recibieron del Estado, junto a las políticas laborales restrictivas que hacían recaer el peso del ajuste en los trabajadores, satisfacían esas condiciones.

Con la crisis el Estado acumuló un enorme poder económico, lo que pudo haber sido motivo de sospecha por parte de los empresarios. Apenas la crisis empezó a superarse, sin embargo, el gobierno daría una prueba de su firme voluntad antiestatalista al impulsar la enajenación de los bancos y empresas intervenidas algunos meses antes. Quedaba confirmado así que el despliegue que el Estado había hecho de su capacidad intervventora no había tenido el propósito de sustituir a la iniciativa privada sino, por el contrario, de protegerla ante los embates de la crisis. Esta desplomó el modelo del "Estado mínimo" caracterizado por su pasividad. Al mismo tiempo, las medidas anti-crisis fueron imperceptiblemente creando las bases de un Estado que cumple un rol paradojal, pues sin ser más voluminoso, es capaz de actuar con energía; y al intervenir, no lo hace en función de criterios políticos, sino en el apoyo directo de la actividad empresarial privada y de los grupos más pobres a través de su "política social".

#### b) Los efectos sobre el gasto y empleo públicos

Si se examina la composición funcional del gasto público tomando como referencia el año previo a la crisis, se observa que con la crisis se produce un quiebre de las tendencias previas. Las empresas públicas elevan su participación en el gasto público total, lo que pone de manifiesto la prioridad que nuevamente se otorga al apoyo a las actividades productivas a expensas del gasto social y las municipalidades. La participación de los gastos en Defensa y Servicios Generales en los desembolsos totales tienden a mantenerse más o menos estables. Si se atiende por otra parte a la composición económica del gasto, se detecta una caída de la incidencia de los gastos de operación, que es atribuible a la contracción de las remuneraciones de los funcionarios públicos y del personal de las empresas estatales. En general, el gasto público ha tendido a privilegiar la inversión vía grandes proyectos de algunas empresas estatales, mostrando que, para enfrentar la crisis, el Estado se vio obligado a incrementar su peso en el proceso de acumulación.

Las empresas públicas, por su parte, aplicaron una política tarifaria activa que les permitió generar importantes excedentes, los que han contri-

buido de manera significativa al ahorro y a la inversión pública (Marfán, 1986). La incidencia de las recaudaciones tributarias, en cambio, que disminuyen abruptamente con la crisis, se recuperan muy lentamente. Pese a esto, a comienzos de 1984 se dictó una nueva reforma tributaria reduciendo los gravámenes que afectan a empresas y personas. Esta reforma, aparte de sus efectos regresivos sobre la distribución del ingreso, significará una reducción sustancial de la recaudación impositiva y una transferencia de recursos al sector privado que se estima en un 2% del PGB (Arellano y Marfán, 1986). La posibilidad de seguir expandiendo el gasto público fue así voluntariamente limitada.

El comportamiento del empleo público, no obstante, muestra tendencias discrepantes con las del gasto, declinando en forma sostenida, tanto en términos absolutos como en relación a la fuerza de trabajo nacional. Las divergencias entre el comportamiento del gasto y del empleo público resultan a simple vista paradojas. De hecho, hasta 1982 la evolución de ambas variables había sido plenamente coincidente, apuntando siempre en la dirección de una reducción del tamaño y esfera de influencia del aparato público. Sin embargo, examinadas más detenidamente, esas discrepancias no hacen más que reflejar la racionalidad con que el gobierno encaró la crisis. Para enfrentar problemas explosivos que podían tornarse inmanejables, no vacila en intervenir activamente en la economía expandiendo el gasto con el propósito de prestar apoyo financiero al sector privado y socializar las pérdidas, evitando al mismo tiempo que se vieran afectadas las expectativas de los bancos extranjeros. Pero —según se verá plenamente confirmado más adelante— se trata de una intervención que no estuvo acompañada de una expansión del aparato económico del Estado sino, por el contrario, de un nuevo impulso a la reducción del personal de las reparticiones y empresas públicas.

#### 3. *El Estado activo. Reajustes de la función pública en la post-crisis*

Después de sucesivos intentos por manejar la crisis económica, a partir de 1986, tanto el contexto interno como las condiciones económicas internacionales comenzaron a mostrar señales de recuperación. La renegociación de los compromisos de la deuda externa que vencían en el período 1985-87 y la obtención de los empréstitos requeridos para cancelar los intereses no renegociados, junto a la lenta pero sostenida recuperación de los niveles de actividad económica, crearon condiciones favorables para la puesta en marcha de una nueva política económica, diferente de la aplicada durante el desarrollo de la crisis, y diferente también del célebre "modelo de Chicago" del período 1975-81. La nueva orientación tiene como objetivo central salvar los elementos medulares de la economía de mercado, aunque reformulándola para adecuarla a las nuevas condiciones internas y externas que impone el pago de la deuda.

El nuevo esquema, que alcanza una coherencia interna muy superior a

la de todos los intentos previos, representa una combinación ecléctica entre la confianza total en la empresa privada propia del neoliberalismo, y un pragmatismo intervencionista cuando la sobrevivencia del modelo lo hace necesario. Es así como el antiintervencionismo de principio no ha sido obstáculo para el uso decidido, por parte de las autoridades económicas, de todo el instrumental de política económica disponible con el propósito de estimular el ahorro y la inversión y promover una asignación de los recursos compatible con los nuevos objetivos económicos. Tampoco se ha erigido en una barrera para el uso indiscriminado y, a menudo, discrecional, de toda la capacidad contralora y reguladora de que dispone el Estado, con el fin de orientar el proceso económico hacia las metas propuestas y asegurar el cumplimiento de los compromisos contraídos en el exterior.

A fines de 1985 se adopta un conjunto de medidas destinadas a provocar un ajuste estructural capaz de elevar la tasa de ahorro e inversión y generar los recursos en divisas necesarios para cancelar los compromisos de la deuda externa, aún cuando ello signifique aceptar tasas de crecimiento moderadas y una contención del consumo y de los niveles de vida de la gran masa de la población (Leiva, 1986). En conformidad con las metas señaladas, la asignación del gasto del PGB ha impuesto una contención del crecimiento del consumo, e incluso una reducción de éste en términos absolutos. La restricción del gasto público, junto a una política "conservadora" de remuneraciones han desempeñado en ello un rol central. De esa manera, el costo del ajuste se ha hecho recaer una vez más sobre los trabajadores y, en general, sobre los sectores de menores ingresos (Leiva, 1986; Larraín, 1986).

Pese a las facilidades que se habían dado al ingreso de inversión foránea —que incluso la dejaba en algunos aspectos (tributarios, por ejemplo) en una posición privilegiada frente a la nacional—, los flujos reales habían estado muy lejos de las expectativas del gobierno. Ante la urgente necesidad de contar con capitales externos que permitieran elevar la tasa de inversión, esas facilidades se ampliaron mediante una modificación de las normas cambiarias (capítulo XIX del Compendio de Cambios Internacionales) que permite a los inversionistas extranjeros comprar pagares de la deuda externa chilena y utilizarlos como instrumento de inversión dentro del país, intercambiándolos por capital accionario de empresas públicas o de empresas privadas chilenas. Posteriormente estas facilidades se ampliaron al autorizarse la utilización de los recursos de esas operaciones para la internación de bienes de capital en desuso —de valor muy inferior al de un equipo nuevo, que es el que deben cancelar los inversionistas nacionales—, y se anunció recientemente que se rebajarán los impuestos a sus utilidades. Este mecanismo reporta un importante beneficio para quienes adquieren los títulos debido a que ellos se transan con un descuento que oscila entre el 30 y el 40 por ciento de su valor. Los capitales así ingresados han ido en su inmensa mayoría a las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP), la banca y los seguros. Como es fácil prever, este conjunto de medidas se traducirán en una progresiva extranjerización de las actividades nacionales.

También en 1985 el gobierno inició un proceso masivo y acelerado de reprivatización de los bancos intervenidos y de las empresas que se encontraban en su poder, pese a que estas últimas —como se indicó— se habían constituido en una de las principales fuentes de ahorro e inversión del país. Esta segunda reprivatización ha tenido un alcance y envergadura muy superior a la primera, aquella del período 1975/77. En efecto, el proceso no se ha limitado a los bancos y empresas que, por insolencia, fueron a parar a manos del Estado con la crisis, sino que ha alcanzado también a parte considerable de las empresas de CORFO llamadas "estratégicas", que siempre habían permanecido en poder del Estado (Errázuriz y Winstein, 1986; Marfán, 1986; Piñera, 1986). Los principales compradores de las empresas han sido las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP) —que a fines de 1985 ya manejaban recursos equivalentes a más del 10% del PGB— y los grupos económicos que lograron sobrevivir a la crisis y desarrollarse con posterioridad a ella, a los que se han ido sumando progresivamente inversionistas extranjeros.

Aún después de transferir al sector privado los servicios sociales básicos, gran parte de las empresas públicas más significativas y la previsión, las autoridades económicas consideran que el poder del Estado es todavía excesivo. De ahí que se ha diseñado una legislación que establece restricciones adicionales a su capacidad de acción sobre la economía. El objetivo declarado es contener las "tentaciones estatistas" de un eventual gobierno democrático, o —de ser necesario—, dejar establecida la justificación para una intervención de las FF.AA. en el caso en que se transgreda el restringido campo de acción dejado al Estado. El ejemplo más paradigmático de la institucionalidad anti-intervencionista lo representa una ley de rango constitucional que se encuentra a punto de ser despachada, que otorga autonomía al Banco Central —con un Directorio nominado por el régimen actual— respecto de los demás poderes del Estado en el manejo de la política monetaria y cambiaria. Esta medida se erige en un poderoso freno a la ingerencia del Estado en el funcionamiento de la economía y a la adopción de cualquier medida que involucre un incremento del gasto si éste no se encuentra financiado.

#### 4. Mercado más subsidios: la política social del Estado subsidiario

"Modernizaciones" (o sea, traspaso de los servicios básicos al mercado) para los grupos medios y altos, subsidios de subsistencia focalizados hacia los que viven en situación de pobreza crítica: esta es la "matriz dualista" que ha caracterizado la "política social" seguida por el régimen militar (Martínez, 1986; Vergara, 1987). La crisis de 1981-82, que dio origen a un repliegue del proyecto económico neoliberal a través de una serie de medidas que lo despojaron de sus perfiles más extremos, no afectó esa matriz; en este ámbito, el impacto de la crisis se hace sentir más que nada en fuertes recortes del gasto —marcando con ello un quiebre en la tendencia alcista que éste venía exhibiendo desde 1977—, y en la creación de nuevos pro-

gramas —o ampliación y diversificación de los ya existentes— dirigidos específicamente hacia los sectores que vienen sumidos en la extrema pobreza para paliar los efectos de la cesantía y del deterioro de las condiciones de vida de la población. La crisis, por lo tanto, no hizo otra cosa que consolidar la orientación "dualista" de la política social, donde, por una parte, están las medidas privatizadoras y la regulación mercantil del acceso de los beneficios sociales que reciben los estratos que tienen capacidad de pago y, por otra, se encuentran los programas orientados a los hogares en extrema pobreza, en los cuales el Estado distribuye los subsidios de acuerdo a criterios de necesidad y no de capacidad de pago.

#### a) Las "modernizaciones"

Una de las primeras "modernizaciones" la constituyó el Plan Laboral del Gobierno, dictado en junio de 1979 y vigente hasta la fecha, que se inspira también en los criterios de mercado. Este fijó las normas para el funcionamiento de las organizaciones sindicales y reestableció la negociación colectiva y la huelga. El Plan dispone que éstas deben quedar constituidas al nivel de cada empresa individual, sin la participación de las federaciones y confederaciones, ni la intervención del gobierno como árbitro y mediador, y referida únicamente a los trabajadores del sector privado. Se autoriza además la formación de más de un sindicato por empresa.

En el campo de la salud, la orientación privatizadora inaugurada en 1979 se expresó en primer lugar en la atomización del sistema de salud pública vigente hasta entonces, el Servicio Nacional de Salud, que fue desmembrado en 27 servicios regionales, administrados autónomamente y competitivos entre sí. La administración de los consultorios periféricos y postas fue traspasada a las municipalidades. Por otro lado, se procedió a la reestructuración del gasto público en el sector, con el objeto de volcarlo hacia un sistema de bonos, de tal modo que los aportes recibidos por los establecimientos públicos fueran proporcionales al número de atenciones prestadas. Junto con la Reforma Previsional se promovió el fortalecimiento de la medicina privada, con la autorización en 1981 de la formación de Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), en donde los beneficios médicos que recibe cada afiliado son proporcionales a su aporte económico. En 1986 entró en vigencia la Nueva Ley de Salud que, junto con aumentar el valor de las cotizaciones, extiende la mercantilización de las atenciones de salud al traspasar al usuario el costo de las prestaciones que recibe de los servicios de Salud Pública (SNSS). Se pretende así establecer también en la salud pública una relación más estrecha entre el aporte económico que el beneficiario hace al sistema y la cantidad y calidad de las prestaciones a que tiene acceso (Jiménez, 1985; Scherman, 1986; Vergara, 1987).

En el área de la educación, a comienzos de 1979 se inició una reorganización que traspasó los establecimientos educacionales fiscales a las municipalidades, las que a su vez podían transferir su administración a entidades privadas. Junto a ello, se estimuló la creación de escuelas particu-

res gratuitas al modificarse el sistema de financiamiento, y se privatizaron las escuelas técnico-profesionales. En 1982, cuando los efectos de la crisis se hacían sentir con intensidad, el proceso se desacelera transitoriamente y se congela el valor de las subvenciones que reciben las escuelas municipalizadas y particulares gratuitas, pero las metas y la orientación de la política educacional se mantienen inalteradas. El traspaso de los establecimientos educacionales que aún permanecían bajo tuición fiscal se reinicia con gran velocidad en 1986.

La nueva política habitacional que se implementa en 1978 transfiere también al sector privado la tarea de construir viviendas sociales, limitándose las instituciones públicas a conceder subsidios directos a las familias que no cuentan con ingresos suficientes para procurarse una solución habitacional mínima en el mercado. Con la crisis, se perfilan con creciente nitidez dos tipos de subsidios, claramente diferenciados: por un lado, los dirigidos específicamente hacia las familias de ingresos medios y medio-altos y, por el otro, los destinados a atender situaciones de marginalidad habitacional (Puga, 1986; Vergara, 1987); en los primeros, los criterios de selección de beneficiarios y el monto del subsidio privilegian la capacidad de ahorro del postulante; en los segundos, en cambio, sólo pueden ser aplicados a soluciones de menor tamaño y calidad y son asignados en función de criterios de necesidad.

En 1980 se da un paso trascendental en el proceso de privatización de las funciones sociales del Estado, que tendrá enormes repercusiones sobre la economía nacional: la reforma del sistema previsional. Este sustituyó el antiguo régimen de reparto por uno de capitalización individual, que es administrado por el sector privado. Con ese propósito, se autorizó la formación de sociedades anónimas —las denominadas Administradores de Fondos Previsionales (AFP)—, pudiendo cada trabajador optar entre adscribirse a éstas o permanecer en el antiguo sistema. El traslado de trabajadores al nuevo sistema ha hecho que el poder económico de las AFP se expanda en forma acelerada, constituyéndose en uno de los agentes económicos más favorecidos por las medidas adoptadas para encarar la crisis (Arellano y Marlán, 1986; Marlán, 1986; Piñera, 1986).

#### b) Los subsidios

Los programas de erradicación de la pobreza crítica que se ponen en marcha a comienzos de la década en curso se inspiran también en el principio de la subsidiariedad del Estado. La intervención pública en el ámbito social —se argumenta— sólo se justificaría en el caso de que haya grupos afectados por situaciones de pobreza extrema, es decir, que no alcancen a satisfacer sus necesidades indispensables. La acción pública debe centrarse pues en una política de subsidios sociales directos, administrados en forma descentralizada por las municipalidades y focalizados en los sectores que no están en condiciones de adquirir en el mercado los bienes y servicios que requieren en forma imprescindible. Este conjunto de subsidios dirigidos a los sectores en extrema pobreza configuraría lo que se ha denominado

nado una red social, especie de "malla" protectora que asegure a todos los habitantes del país un nivel de consumo mínimo.

La aplicación de intervenciones selectivas de las características señaladas exigía contar con un instrumento para seleccionar a los beneficiarios potenciales, modo de asegurar que los subsidios alcanzaran efectivamente a los segmentos más pobres de la población y se evitaran "filtraciones" indebidas hacia otros grupos. Para tal efecto, se diseñó un instrumento de recolección de antecedentes sobre los hogares de menores recursos en cada una de las comunas del país, denominado Estudio de Estratificación Social (EES), más conocido como Ficha o Índice CAS, con el cual se pretende estratificar a los hogares más necesitados y seleccionar a los beneficiarios de los subsidios de la red social de acuerdo a criterios "objetivos y uniformes" para todo el país. La ficha CAS, que comenzó a ser aplicada masivamente en 1980, se basa en la encuesta de los hogares que viven en condiciones desmedradas en base a un conjunto amplio de variables e indicadores socioeconómicos: características de la vivienda (localización rural o urbana de ésta, grado de hacinamiento, infraestructura sanitaria, combustible utilizado para cocinar, etc.), actividad y nivel de escolaridad del jefe de hogar y su cónyuge, etc. La población objetivo de los subsidios de la red social está constituida por los hogares o personas que quedan estratificadas en los índices inferiores de la ficha, que corresponderían a los más severamente afectados por la pobreza crítica.

### c) Las dos caras del Estado: comentario final

La acción pública en el ámbito social pone de manifiesto las dos caras del Estado, y cómo su rol refuerza la dualización de la sociedad chilena.

Por una parte están los grupos de ingresos medios y altos, que deben (y pueden) financiar con sus propios recursos parte o la totalidad de los bienes y servicios sociales que antes recibían del Estado. Con ese propósito, este último privatiza tanto la producción como el acceso a las prestaciones sociales, de tal modo que las personas que tienen capacidad de pago deban recurrir a empresas privadas para obtener las atenciones sociales que necesiten, pudiendo así elegir libremente en el mercado la institución previsional que se encarga de administrar sus cotizaciones previsionales, o el régimen de salud que desean, donde recibirán las atenciones que correspondan, en cantidad y calidad, a la magnitud de su aporte económico. En la preservación y desarrollo de este sistema (la llamada "modernización"), el Estado se compromete a desplegar toda su fuerza y entregar todas las garantías que fuesen necesarias.

Por otra parte están las familias afectadas por la pobreza crítica, a las que el Estado busca asegurarles, al margen del mercado, el acceso a los bienes y servicios indispensables para la satisfacción de sus necesidades esenciales, distribuyéndolos en función de criterios de necesidad y no de capacidad de pago. No obstante, aún cuando sea el Estado el que regula el acceso a esas prestaciones sociales, la producción de esos bienes y

servicios es entregada a empresas privadas. En suma, el poder público toma a su cargo la sobrevivencia de los grupos más pobres, pero a cambio de ello renuncia a su función como proveedor de canales de movilidad social, que en el pasado constituyó un rol característico de la actividad estatal.

Con una cara el Estado chileno vela por el funcionamiento del mercado; con la otra, entrega subsidios directos a los más pobres; pero en ambos casos él se desentiende de la cuestión de la integración social y refuerza, en cambio, la fragmentación o dualización de la sociedad.

### La nueva institucionalidad

Este capítulo sistematiza la información referida a la Constitución Política, las leyes y normas gubernamentales, que en su articulación configuran el diseño institucional de organización de la participación social y el sistema político. Sobresale, primero, el carácter innovador de la nueva institucionalidad que propugna el régimen, en tanto se trata de un proyecto que se constituye sobre la base de la negación de la vinculación entre participación social y participación política (entre sociedad civil y sociedad política) que sustentara el Estado democrático de décadas anteriores. Segundo, se trata de un proyecto de reorganización estatal que establece la separación y autonomización de lo social y lo político. El andamiaje jurídico-institucional en gestación puede verse, entonces, como un intento por crear "desde arriba" las condiciones para una sociedad a-politizada.

#### 1. Subsidiariedad y descentralización

La resignificación del rol del Estado y de sus relaciones con los "cuerpos intermedios" según el principio de subsidiariedad, así como la creación de una nueva institucionalidad estructurada según el principio de la descentralización del poder, confluyen para crear las condiciones de la separación (a nivel ideológico y material) entre lo social y lo político.

Según el principio de subsidiariedad, el Estado no debe atribuirse competencias que corresponden a las sociedades intermedias o menores. Al respecto, la "Declaración de Principios del Gobierno de Chile" puntualiza que al Estado le corresponde asumir solamente "aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente, ya sea porque de suyo desbordan sus posibilidades..., o porque su importancia para la colectividad no aconseja dejar entregadas a grupos particulares restringidos... o porque envuelven una coordinación general que por su naturaleza corresponde al Estado. Respecto al resto de las funciones sociales, sólo puede entrar a ejercerlas directamente cuando las sociedades intermedias que de suyo estarían en condiciones de asumirlas convenientemente, por negligencia o fallas no lo hacen, después de que el Estado haya adoptado las medidas para colaborar a que esas defi-

ciencias sean superadas. En este caso, el Estado actúa *en subsidio*, por razón de bien común" (subrayado en el original). Se establece así una primera distancia por "arriba": el Estado no se entromete —si no en una función correctiva o complementaria— en la vida social.

La descentralización autoritaria del poder, por otra parte, profundiza y complementa esa distancia, pues redefine el concepto y la práctica de participación social, separando esta vez por "abajo" lo social de lo político. Dos son las formas que adopta la descentralización autoritaria del poder: la funcional y la territorial. La primera establece el principio de la separación entre el poder político y el poder social, y establece los límites de ambos —con especial énfasis en la delimitación del segundo—; la descentralización territorial crea los canales de vinculación directa —vale decir, no mediatisada por el sistema político partidario— entre el poder central y la base social.

Respecto de la descentralización funcional del poder, la misma "Declaración de Principios" señala: "La nueva institucionalidad que hoy se está creando distinguirá entre el poder político y el poder social, separando claramente sus titulares y su forma de ejercicio. *El poder político*, o facultad de decidir en los asuntos de interés general para la nación, constituye propiamente la función de gobernar al país. *El poder social*, en cambio, debe entenderse como la facultad de los cuerpos medios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía hacia la obtención de sus fines específicos, transformándose en vehículo de límite a la vez que de enriquecimiento a la acción del poder político". Para perfeccionar y desarrollar un legítimo poder social el texto añade que es necesario "asegurar la independencia y despolitización de todas las sociedades intermedias entre el hombre y el Estado" y crear "un nuevo sentido de gremio" de modo que ellas realicen las funciones que legítimamente les corresponde: "la función reivindicativa y la función solidaria de cooperación con la autoridad a través de prestar su asesoría técnica cuando ella lo requiera".

Redefinida la participación social en términos "gremiales", ella encuentra sus respaldos y sus instancias de interlocución en la descentralización territorial o regionalización de la administración pública. La regionalización suprime la distinción entre gobierno y administración consagrada en la Constitución de 1925, y establece una nueva división política-administrativa del territorio nacional, que queda subdividido en 12 regiones, con sus respectivas provincias y capitales, y una región metropolitana (DL 575, publicado en el Diario Oficial del 13 de julio de 1974). Ella refuerza extraordinariamente el control del Poder Ejecutivo sobre el territorio nacional, gracias precisamente a su estructura descentralizada. Como lo declarara uno de sus gestores, "la regionalización permite a la más alta autoridad disponer de una organización piramidal, ampliamente desplazada en todo el territorio nacional, para hacer sentir su presencia y acción en todo el ámbito de éste. Esta organización se expande a la base, a través de las comunas cuya autoridad es el Alcalde, se proyecta hacia las provincias bajo la autoridad del Gobernador, las cuales confluyen hacia las regiones bajo la autoridad del Intendente, para integrarse finalmente en la cúpula, bajo la suprema autoridad de Su Excelencia el Presidente de la República" (General Canessa,

presidente de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, 1979, citado por Pozo, 1986). Las distintas autoridades locales se transforman en instrumentos del poder central frente a las demandas particulares de las organizaciones sociales, que carecen de genuina representatividad.

En suma, el objetivo central del adamaje institucional que va creando el régimen militar es la despolitización de la participación social. Conurre en tal sentido la redefinición del rol del Estado en términos de subsidiariedad —toda vez que es conocido el efecto de politización que entraña la presencia del Estado en la vida social—, así como la separación funcional de los espacios de participación social de los políticos, sostenida por una descentralización significativa del Poder Ejecutivo.

## 2. La participación social

El régimen militar trató primero de destruir las organizaciones, prácticas e identidades sociales pre-existentes por estar "politizadas"; ahora, en cambio, lo que busca es crear las condiciones para el surgimiento de organizaciones sociales alejadas de la política.

### a) Los nuevos órganos de participación

Las instancias principales de participación social que contempla el diseño de regionalización del régimen son tres: los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES), los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS), y a nivel nacional, el Consejo Económico-Social (CES), definidos por el gobierno como organismos técnicos que tienen por objeto asesorar a la autoridad gubernamental respectiva (Intendente, Alcalde y Presidente de la República), y hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural del área respectiva.

#### 1) Los Consejos Regionales de Desarrollo

Si bien se trata de organismos ya contemplados en el decreto ley 575 de julio de 1974, que establece la nueva división político-administrativa del país (la "regionalización"), su conformación y atribuciones recién son sancionadas mediante la Ley N° 18.605 del 8 de abril de 1987. Según ésta, son instancias de carácter "asesor" que integran a "los distintos estamentos organizados" de cada región, formada por el Intendente —quien además lo preside—; los Gobernadores de las respectivas provincias; un representante de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros con asiento en la Región; cinco representantes que tengan la calidad de directores, gerentes o jefes regionales, de los principales organismos de los sectores económico, social y cultural de la Administración del Estado, o de sociedades cuyo capital pertenezca en un 50% o más al Estado o a sus organismos, y que tengan su sede o desempeñen funciones en la Región —siendo uno de éstos el rector de una Universidad estatal o,

en subsidio, el director de algún instituto de educación—; y representantes de los principales organismos del sector privado que realicen actividades en la Región.

El objeto del COREDE es "asesorar al Intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la respectiva Región". Carece de ingerencia en la gestión misma del poder regional y su soberanía está restringida por la función "solidaria" y de "cooperación técnica" respecto al poder central. Su composición tiene un carácter excluyente, manifiesta en la subrepresentación del sector laboral respecto de otros sectores sociales y de la autoridad, y en la no consideración de los sectores populares no asalariados y sus organizaciones: pobladores, campesinos, mujeres, jóvenes, etc. Atenta también contra la representatividad de los Consejos Regionales de Desarrollo, las estructuras cerradas de los organismos públicos y privados convocados a participar en los COREDES y de parte de los organismos privados. Como es obvio, está establecido, tanto en la ley de los COREDES (Art. 19 letra d y 20 letra i) como en la de partidos políticos (Ley N° 18.603, artículo 18) la incompatibilidad absoluta entre militancia política y cargo de representación en estas instancias de participación social.

## 2) Los Consejos de Desarrollo Comunal

En la nueva institucionalidad, la instancia de participación social comunal es el CODECO, aunque aún no se ha dictado la ley orgánica constitucional correspondiente. El proyecto de ley fue enviado a la Junta de Gobierno por el ejecutivo con fecha 14 de abril de 1987 y, según información de prensa, el texto está dividido en cuatro títulos que establecen la naturaleza, objeto y atribuciones de las Municipalidades, la forma de designar a los alcaldes, su duración en el cargo y atribuciones, y las funciones de los CODECOS, entre las cuales se contempla la proposición de una terna para la designación de Alcaldes por los CODERES respectivos en todas aquellas comunas de menos de 300 mil habitantes.

El CODECO será presidido por el alcalde e integrado por representantes de tres tipos de organizaciones: organizaciones comunitarias de carácter territorial (Juntas de Vecinos, Comités de adelanto, etc.); organizaciones comunitarias de carácter funcional (Centros de Padres y Apoderados, Clubes Deportivos, etc.); y por representantes de las actividades relevantes de cada comuna y agrupación de comunas "con excepción de aquellas de naturaleza sindical y gremial y de la administración pública", con lo cual las organizaciones sindicales quedan automáticamente excluidas.

Sobre los CODECOS cabe hacer los mismos alcances que sobre los COREDES, en el sentido de que se trata de organismos sin capacidad decisoria, cuyas sugerencias y observaciones no tienen fuerza obligatoria y no comprometen al Alcalde, y con una marcada sobrerepresentación de la autoridad. A esto se suma el carácter dependiente de la organización comunitaria convocada a participar en estos organismos, pues hasta ahora no se levantan las restricciones que pesan sobre la libre elección de dirigentes en las organizaciones territoriales.

## 3) El Consejo Económico Social

El CES es una instancia homóloga a los CODECOS y COREDES, aunque más restringida en sus objetivos y atribuciones, ubicada en el nivel superior de la pirámide de gobierno. Se trata de un organismo asesor en las materias que la máxima autoridad "expresamente someta a su consideración", en el cual no hay participación alguna de las organizaciones sociales. Respecto de su composición se señala: "Los miembros del Consejo serán designados por el Presidente de la República a proposición del Ministerio del Interior y durarán un año en sus funciones, pudiendo renovarse dicho período. En esa designación se deberá considerar a personeros de organizaciones empresariales, laborales y estatales y a especialistas de reconocida competencia". El CES es presidido por el Ministerio de Interior "quien será subrogado por el miembro del Consejo que designe el Presidente de la República, a proposición del Ministerio señalado" (Artículo 6, decreto ley N° 447 del 13 de mayo de 1984).

## b) ¿Participación sin política?

La nueva institucionalización de lo social, a pesar de su carácter constitucional y a su creciente reglamentación, tiene aún un carácter más programático que real. No obstante, ella tiene importancia al menos por tres factores. Primero, porque representa cabalmente la ideología del régimen, donde se yuxtaponen el neoliberalismo y el funcionalismo propio de la ideología de la seguridad nacional. Segundo, esta propuesta puede tener proyecciones que van más allá del régimen militar. En efecto, aunque en la actualidad tiende a ser rechazada por su identificación con el autoritarismo, es muy probable que en el futuro algunos de sus lineamientos básicos, que coinciden con las tendencias de la llamada modernización, sean mantenidos. Este es el caso, por ejemplo, de la tajante separación entre participación social y política, que perfectamente pueden hacer suya sectores políticos democráticos. Tercero, la nueva institucionalidad tiende a reforzar las inclinaciones particularistas o corporativas de las organizaciones sociales, puesto que les otorga un reconocimiento en esos términos y, eventualmente, pueden sentirse atraídas por la posibilidad de que a través de esos mecanismos se canalicen beneficios provenientes del Estado para sus asociados. Es perfectamente posible, por lo tanto, que la resistencia que han expresado las organizaciones sociales más representativas a este esquema, se trueque en alguna forma de adaptación orientada a "aprovechar los espacios disponibles". En este caso, la politización que muestran actualmente las organizaciones sociales tenderá a decrecer, ya que ella obedece en gran parte a su resistencia al orden autoritario.

## 3. El sistema político

La nueva institucionalidad política se funda en una concepción del Estado que lo define como un organismo eminentemente técnico cuya fun-

ción principal es el mantenimiento del orden interno y la defensa externa. Su acción en las otras esferas —especialmente en la económica— se rige por el principio de subsidiariedad, que indica que su acción es legítima sólo cuando no hay otro sujeto u organización intermedia que pueda realizar una función que es indispensable para la comunidad. Tal concepción —más allá de la retórica acerca de promover el Bien Común— es de carácter restrictivo y tiende a consagrarse principios de corte neoliberal —que están presentes en la propia Constitución— orientados a impedir la politización del conflicto social o la intervención del Estado para cambiar las situaciones de poder establecidas.

#### a) Los poderes burocráticos

En la institucionalidad política se aplica un principio inverso del aplicado en la reglamentación de la participación social. Al poder social —como se vio— se lo trata de desconcentrar y descentralizar; al poder político, en cambio, se lo trata de concentrar y centralizar por la vía del control que ejercen instancias de carácter burocrático no sujetas a elección por parte de la ciudadanía, según fue consagrado por la Constitución de 1980. Todavía faltan por dictarse las leyes complementarias que regulan esta suerte de emancipación el Estado respecto de la sociedad (una de ellas, por ejemplo, es la ley ya comentada que sanciona la autonomía del Banco Central), pero el proceso ya es perfectamente perceptible en el papel que se asigna a las FF.AA., al Ejecutivo y al Poder Judicial.

##### 1) Las Fuerzas Armadas

La participación institucional de las FF.AA. en el poder político se basa en la noción de soberanía que fija el artículo 5º de la Constitución de 1980, según el cual ella "se realiza por el pueblo a través del plebiscito y elecciones periódicas y también, por las autoridades que esta Constitución establece" (subrayado nuestro). Con este precepto se consagra el principio de que existen autoridades que por sí mismas son depositarias de la soberanía; entre ellas, las FF.AA.

En la nueva organización del Estado, la participación institucional de las FF.AA. las convierte en un superpoder que ejerce una función de vigilancia y control sobre todo el proceso político. Esta se realiza principalmente a través del Consejo de Seguridad Nacional, compuesto por el Presidente de la República, el Presidente del Senado, el Presidente de la Corte Suprema y los Comandantes en Jefe del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y el Director General de Carabineros (art. 95 de la Constitución de 1980). Más allá de sus funciones específicas, este Consejo tiene amplias atribuciones para emitir pronunciamientos a cualquier autoridad frente a lo que considere grave atentado a las bases de la institucionalidad o a la seguridad nacional (art. 96), y todo dictado de estados de excepción que suspendan los derechos y garantías de las personas debe contar con su consentimiento.

Por otra parte, las FF.AA. pasan a tener una representación directa en

los poderes del Estado. Tal es el caso del Senado, un cuarto del cual está compuesto por personas que no son elegidas, entre las cuales se cuentan un ex-Comandante en Jefe del Ejército, otro de la Armada, otro de la Aviación y un ex-Director General de Carabineros, todos ellos nombrados por el Consejo de Seguridad Nacional. Este mismo Consejo —virtualmente controlado por las FF.AA.— nombría a su vez a dos de los siete miembros del Tribunal Constitucional. En los CODERES también se contempla la participación de un representante de cada rama con asiento en la región. Y a esto habría que agregar la participación de los militares (especialmente oficiales del Ejército) en casi todas las reparticiones públicas, y el control que ejercen en los Directorios de las grandes empresas públicas.

La presencia de las FF.AA. en la institucionalidad política se acompaña, por su parte, de una mayor autonomización de estas corporaciones del poder político civil. Así, por ejemplo, el Presidente de la República está imposibilitado de remover a los Comandantes en Jefe sin el consentimiento del Consejo de Seguridad Nacional que, como se vio, está prácticamente controlado por las FF.AA. A esto se suma que todas estas normas constitucionales acerca del Consejo de Seguridad Nacional y de las relaciones FF.AA. - poder político son virtualmente inmodificables, pues ello requiere el acuerdo del Presidente de la República y de dos tercios del Congreso, y ser ratificado luego por los dos tercios del próximo Congreso elegido. La vigilancia de la burocracia militar FF.AA. sobre el proceso político, incluso en un régimen democrático, tiene por lo tanto muchas posibilidades de permanecer.

##### 2) La distribución de poderes en el Estado

La Constitución de 1980 consagra un fuerte presidencialismo, otorgándose al titular del Ejecutivo incluso la facultad de disolver la Cámara de Diputados. En cambio, el Congreso se ve debilitado tanto en su capacidad de control sobre el Ejecutivo como en su actividad legislativa. Además su composición lo hace más conservador, con integrantes designados burocráticamente. Este es el caso del Senado, donde a los veintiseis miembros elegidos (dos por cada región) se les agregan: los ex Presidentes de la República; dos ex Ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta; un ex Contralor General de la República, también elegido por la Corte Suprema; un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un ex Director General de Carabineros, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional; un ex Rector Universitario, y un ex Ministro de Estado, elegidos por el Presidente de la República.

Dentro de este esquema, el Poder Judicial acrecienta fuertemente su poder. El sistema de cooptación que se aplica para nombrar a los altos funcionarios judiciales permite que este poder se mantenga al margen del control político. Pero en la institucionalidad vigente, la Corte Suprema —que controla la totalidad del Poder Judicial— adquiere mayores atribuciones políticas, nombrando representantes en el Senado, en el Consejo de Seguridad Nacional y a tres de los siete miembros del Tribunal Constitucional. Este último toma gran importancia como instancia inapelable de resolución de conflictos entre poderes, emitiendo resoluciones acerca de la legalidad de los decretos y constitucionalidad de las leyes, y sobre la inconstitucionalidad

lidad de movimientos y partidos e inhabilidades de parlamentarios. La composición de este Tribunal es tal que deja plenamente establecido el predominio de las FF.AA. y la Corte Suprema: en efecto, tres de sus miembros son ministros de la Corte Suprema elegidos por ésta, dos son elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional, uno por el Presidente de la República y el otro por el Senado.

En suma, la organización de los poderes del Estado minimiza el papel de las autoridades elegidas electoralmente, a la vez que establece mecanismos de control que en los hechos trasladan poder político a instancias no sujetas a elección popular y que aparecen fuertemente comprometidas con el mantenimiento del modelo económico y político del régimen militar. El peso de los poderes burocráticos hace que el funcionamiento del sistema político —en particular de los partidos— se encuentre severamente limitado.

#### b) Las "protecciones" de la transición

En relación al funcionamiento del sistema político, hay que distinguir todavía las normas de la Constitución de 1980 que rigen el itinerario institucional definido como de transición a la democracia, y que duran hasta 1989; aquellas destinadas a tener aplicación regular a partir de 1989 hasta 1997, que contempla un período de normalización; y aquella que regirá a partir de entonces, cuando cese la continuidad del personal situado en la cima de los poderes burocráticos.

La llamada transición —que es lo que aquí interesa analizar— es extremadamente cauta, pues comprende la mantención de amplios poderes represivos en manos del Jefe de Estado, la continuidad del general Pinochet como Presidente de la República y Comandante en Jefe del Ejército y de la Junta de Gobierno como poder legislativo, y un mecanismo plebiscitario para la designación del Presidente para el período 1989-1997, más ciertas continuidades claves en las FF.AA. y en el Poder Judicial. Estos dos últimos aspectos son precisamente los que buscan asegurar el control o "protección" de las FF.AA. sobre la futura democracia.

El mecanismo de sucesión presidencial establecido por la Constitución señala que son los Comandantes en Jefe de las FF.AA. y el Director General de Carabineros los que designan a una persona por unanimidad, cuyo nombre es sometido a plebiscito. Si no se produce tal unanimidad, la designación la realiza el Consejo de Seguridad por mayoría absoluta de sus miembros, que para estos efectos son: el presidente de la República, el representante del Ejército en la Junta de Gobierno, el Comandante en Jefe de la Armada, el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, el Director General de Carabineros, el Presidente de la Corte Suprema, el Presidente del Consejo de Estado y el Contralor General de la República; en este caso, como en el anterior, el nombre es sometido a plebiscito. Si el nombre propuesto es rechazado, se extiende el mandato del actual Presidente por un año y, noventa días antes de que éste termine, se convoca a elecciones de Presidente y parlamentarios.

Hay que agregar que incluso si fuera derrotado el candidato de las FF.AA. y elegido un año después alguno que no fuera apoyado por éstas, la continuidad de los mandos superiores de las FF.AA. (los actuales Comandantes en Jefe de las FF.AA. y el Director General de Carabineros, que normalmente deberían durar cuatro años desde su designación, sólo cesarán en sus funciones en 1997) y del Poder Judicial (para los actuales magistrados de los tribunales superiores de Justicia no existe el límite de edad que establece la Constitución en sus artículos permanentes) tienden a asegurar la continuidad de la orientación política y socioeconómica del actual Gobierno. Pero tal pretensión es aún más ambiciosa, puesto que, como se ha visto, la nueva institucionalidad consagra la presencia de controles burocráticos cuyo propósito es impermeabilizar al Estado de las presiones sociales y políticas, creando un sistema político cerrado e inmodificable.

Las restricciones impuestas a las organizaciones sociales ya fueron analizadas. En lo que respecta a las organizaciones políticas —los partidos—, la Constitución y sus leyes complementarias, en primer lugar, proscriben a los partidos marxistas o que por sus fines o por la actividad de sus adherentes, *"atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases"*. En segundo lugar, se establece que los partidos no pueden interferir en el funcionamiento de las organizaciones gremiales o "grupos intermedios" de la comunidad, los dirigentes gremiales no pueden intervenir en actividades político partidistas, y que el cargo de dirigente gremial es incompatible con la militancia en un partido político. Por último, la ley de partidos pone requisitos a adherentes para poder formar un partido, señala limitaciones a su financiamiento, restringe sus actividades y funciones, obliga a la publicidad de sus militantes, y somete a control público la vida interna del partido, que debe ajustarse a una severa reglamentación.

Las otras "leyes políticas" son la de Registro Electoral y la del sistema electoral. La primera ya fue promulgada, recibiendo numerosas críticas por las dificultades que establece para el control público de los escrutinios. Aún no se conoce la ley de sistema electoral, pero todo indica que la demora obedece al deseo de adaptarla a las conveniencias del Gobierno, en función de la estructura que tome el sistema de partidos legalmente inscriptos. Parece que todas las providencias han sido tomadas, como se ve, para que cualesquiera sean las circunstancias, la continuidad del "nuevo orden" creado por el régimen militar quede garantizada.

#### La acción colectiva: crisis y adaptación

El Estado subsidiario, que transfiere al mercado parte de sus funciones reguladoras en la economía, que mercantiliza los servicios sociales y focaliza su atención en la acción asistencial dirigida a los grupos más pobres, que rechaza toda intermediación entre la ayuda pública y los individuos o familias beneficiadas y que se protege en una institucionalidad que separa lo social de lo político, afecta gravemente la posibilidad de creación de movi-

mientos sociales capaces de entrar en conflicto global con las políticas públicas en vigor y de promover alternativas diferentes. A esto se suma el efecto de la desalarización de la fuerza de trabajo, y junto con ello, el de la estabilización de un inmenso contingente de excluidos del mercado laboral formal, procesos que revierten uno de los rasgos más peculiares de la evolución social chilena hasta 1973, como era la progresiva expansión de las relaciones salariales a partir de la industrialización, del crecimiento de los servicios públicos y de las transformaciones en la estructura agraria tradicional (Martínez y Tironi, 1985). Este nuevo perfil de la estratificación debilita la acción social de base clasista y fomenta dos tipos de acción colectiva que parecen complementarse; por una parte, aquella que fomenta la institucionalidad del régimen: la particularización de las movilizaciones sociales; y por otra, el desarrollo de comportamientos de masa con un alto componente expresivo.

### 1. La revuelta de los pobladores

Los llamados pobladores, localizados tradicionalmente en la periferia de la ciudad de Santiago, han sido sometidos a partir de 1973 a procesos agudos de exclusión desde el punto de vista ecológico, económico y político, a raíz de las políticas de segregación del espacio urbano, del desempleo y marginalización ocupacional, del desmantelamiento de sus órganos vecinales de participación y del sistema democrático general. El Estado los ha forzado a concentrarse en áreas urbanas determinadas con el fin de modelar comunas socialmente "homogéneas" (Márvarez y Rojas, 1986); en este medio se encuentra una tasa de desocupación mucho más alta que la promedio —desigualdad que no se encontraba veinte años atrás—; el tipo de empleo de quienes se declaran ocupados los localiza en las posiciones más bajas de la estratificación ocupacional, al punto que la categoría más frecuente es el PEM-POJH (programas estatales de subsidio a la desocupación); tres cuartas partes de los hogares en las poblaciones de Santiago se ubica en la *extrema pobreza*, y más de la mitad vive en la *indigencia absoluta*; y se masifica el fenómeno de los *allegados*, como lo prueba el hecho de que uno de cada dos domicilios acoge a una familia que carece de vivienda.\*

Sin embargo, en lo que va de los años sesenta hasta ahora, los pobladores han adquirido ciertos rasgos (por ejemplo, a nivel del origen migratorio, la estructura etaria, las tasas de escolaridad, los patrones de consumo de bienes físicos y culturales, los estilos de vida) que los incorporan de lleno a la vida urbana moderna. Lo que caracteriza su situación, entonces, es un estado de desorganización social resultado de la tensión a la que están sometidos por tendencias simultáneas a la exclusión y a la integración, a la ruptura y a la participación.

\* La información proviene de una encuesta que aplicó SUR en las áreas marginales de Santiago a fines de 1985.

Como se ha señalado en la literatura clásica de la desorganización social, una colección de individuos excluidos o débilmente integrados al mercado de trabajo, con referentes simbólicos y normativos inestables, con una auto-imagen deteriorada como efecto del desempleo prolongado, carentes de organismos secundarios y de un espacio institucional a través de los cuales convertir sus demandas en presión colectiva, no está en condiciones de impulsar un *conflicto social*, que supone grupos o clases que se movilizan tras sus intereses en un marco formalmente regulado. Un cuadro como el descripto, por el contrario, es particularmente favorable para el estallido de *revueltas masivas* de carácter expresivo antes que instrumental, y que se dirigen (generalmente con violencia) contra símbolos del Estado antes que sobre adversarios sociales. Las *protestas nacionales* que se desarrollaron en Chile con la crisis económica entre 1983 y 1985 —protagonizadas principalmente por los pobladores—, son un ejemplo sobresaliente de manifestaciones de este tipo.

#### a) Las protestas

En mayo de 1983 se iniciaron las llamadas protestas nacionales, movilizaciones donde la ciudadanía era convocada a no enviar sus hijos a la escuela, no realizar compras ni solicitar servicios, regresar temprano a sus hogares y, a una hora determinada, hacer ruidos con cacerolas, bocinas, pitos, etc., mientras en distintos puntos de la ciudad se realizaban actos relámpago que creaban un clima de agitación y dispersaban a las fuerzas policiales. Estas manifestaciones pacíficas y pluriclasistas representaron un serio desafío para el régimen, el que junto con poner en marcha un plan de repliegue que contempló una leve "apertura política" trató de contener las protestas por medios represivos, con la consecuencia de un saldo impresionante de muertos, heridos y detenidos.

Después de la cuarta protesta (agosto de 1983), la movilización se focalizó en las poblaciones populares de la periferia de Santiago, donde la represión hizo que tomaran formas cada vez más violentas. Pero el papel de los pobladores en las protestas no puede ocultar que ellas fueron llamadas y lideradas por el movimiento sindical, quienes arrastraron a los gremios de clase media y a todos los partidos políticos de oposición, lo que tuvo el efecto de levantar la "línea de protección" para una expresión popular masiva (Martínez, 1986). Pero a excepción de un breve paro en los minerales de El Teniente, Salvador y Andina en junio de 1983, los trabajadores no paralizaron sus actividades ni tuvieron un papel relevante en esos días de movilización. Los gremios de clase media, por su parte, abandonaron la protesta en el instante en que ella tomó formas radicales en las poblaciones, lo cual llevó a la protesta a un punto de rutinización, y el Estado de Sitio decretado a fines de 1984 la apagó por completo. Como lo ha señalado Martínez (1986), el "miedo al Estado", que había logrado cohesionar a pobladores, trabajadores y clases medias en las primeras protestas, se trastocó súbitamente en un "miedo de la sociedad civil a sus propias

*tendencias autodestructivas*". En semejantes circunstancias, el régimen no encontró obstáculo para poner en marcha un poderoso dispositivo de represión, cuyo aspecto más visible fueron los periódicos *allanamientos* a los barrios periféricos de Santiago. Al mismo tiempo, la profundización de la crisis económica terminó por desatar fuertes procesos desintegrativos en el mundo de los pobladores. Todo esto en vez de arrastrar a los grupos marginales a la violencia —como aparecía en la fantasía de ciertas corrientes políticas—, los condujo a un rechazo creciente de la *protesta*, que desde entonces quedó reducida a una expresión esporádica de ira juvenil-popular.

Como en toda *revuelta*, la movilización se dirigió directamente sobre el Estado, sin más objetivo que la "caída de la dictadura". Pero esa meta se reveló difícil de alcanzar, y la *protesta* fue incapaz de sostenerse con objetivos menores, de pasar a una lógica instrumental orientada a socavar la estabilidad del régimen, y de contener los efectos disruptivos de la segmentación social y de los clivajes políticos que estuvieron presentes en la caída de Allende, en 1973. Desde el momento en que únicamente recayó en las espaldas de los grupos marginales, la *protesta* se volvió funcional a la estabilidad del régimen, que la utilizó para reafirmar su propia autoridad ante el miedo de las clases medias al caos y a la violencia.

#### b) El "movimiento de pobladores"

El éxito de las protestas llevó a pensar que se estaba ante el surgimiento de un nuevo movimiento social, el de los pobladores, llamado a sustituir el desmembrado y pasivo movimiento sindical. Este nuevo "sujeto popular" tenía como antecedente toda la red de *organizaciones solidarias* (talleres laborales, ollas comunes, etc.) que se fue configurando en las poblaciones bajo la protección de la Iglesia desde los primeros años del régimen militar. A ésta se sumaron luego grupos reivindicativos (Comités de Vivienda, de Deudores, etc.), para desembocar en *Coordinadoras* o *Movimientos* que reclamaron para sí la representación de los pobladores de Santiago: son los llamados *referentes*, cuya identidad no está determinada por las características de su afiliación (cuyo número, por lo demás, es imposible de establecer), sino por el partido o coalición de partidos que representan en el medio poblacional.

El "movimiento de pobladores", sin embargo, reunía prácticas heterogéneas, con liderazgos que se guiaban por orientaciones muy diferentes: una orientación *reivindicativa*, que define a los pobladores en términos clasistas, equiparando su situación con la de los trabajadores; una lógica *populista*, que define a los pobladores como ciudadanos con demandas que el Estado debe satisfacer; una orientación *comunitaria*, que los toma como perseguidos, como el "pueblo elegido" que salvará a la sociedad de la decadencia; y una orientación *revolucionaria*, que entiende a los pobladores como una parte de la clase obrera privada crónicamente de trabajo y, por lo tanto, opuesta radicalmente al sistema capitalista (Tironi, 1987). Esas lógicas de acción son en muchos sentidos antagóni-

cas, razón por la cual el "movimiento de pobladores" no puede adquirir una real consistencia.

Por otra parte, dominado hasta aquí por las lógicas *revolucionaria* y *comunitaria*, ese "movimiento" está lejos de los anhelos de los pobladores ordinarios. A pesar de —o quizás motivados por— los procesos de exclusión a que se han visto sometidos últimamente, los pobladores expresan un anhelo consistente de integración y participación sociales, sea a través del trabajo asalariado en la industria, la educación, o —en primerísimo lugar— a través de la relación clientelística con el Estado.\* Esta demanda, que en otro contexto político-institucional podría perfectamente traducirse en una acción de tipo reivindicativo o populista; y no se puede descartar que sea el propio régimen militar quien se decida a responder a ciertas demandas, ampliando por ejemplo la cobertura y modificando la operación de sus políticas sociales. De este modo, así como la crisis precipitó la protesta de los pobladores, la post-crisis (más la campaña del régimen para perpetuarse más allá de 1989) podrían llevar a una situación próxima del llamado "populismo latinoamericano", con una movilización heterónoma de los grupos marginales en favor de un Estado que atiende sus demandas particularistas y sus anhelos de integración.

6

#### 2. Crisis y reorganización en el movimiento sindical

La protesta pareció consagró el protagonismo social de los pobladores, dejando en evidencia, al mismo tiempo, la desmovilización de la clase obrera. Los llamados de las cúpulas sindicales a paros o huelgas generales cayeron en el vacío. Toda vez que en Santiago las actividades se detuvieron (en marzo y septiembre de 1983, y en julio de 1986), ello fue resultado de la decisión de los empresarios del transporte y del comercio —que retiraron sus máquinas y cerraron sus locales por el temor a las manifestaciones de los jóvenes estudiantes y pobladores—, y no de una paralización de los trabajadores. Por el contrario, en todas esas ocasiones el ausentismo laboral fue insignificante, y sólo cerraron algunas fábricas pequeñas a partir de un acuerdo con los empresarios en donde los sindicatos se comprometían a recuperar las horas no trabajadas. El único intento serio de huelga lo acometieron algunos sindicatos del cobre, lo que llevó al despido inmediato de 1.800 trabajadores (Arriagada, 1987).

En el contexto actual, el interés de los trabajadores en cuidar su empleo se ha revelado mucho más poderoso que su lealtad a las directivas sindicales. Estas últimas fueron sensibles a esta realidad; de hecho, sus llamados a un paro nacional dirigidos a la clase obrera, devinieron paulatinamente llamados a protestas orientadas a los pobladores, estudiantes y grupos medios. La debilidad de la acción clasista y el contexto autoritario, por lo tanto, llevaron al movimiento sindical nacional a desempeñarse como un

\* La información en que se basan estas apreciaciones proviene también de la Encuesta SUR antes citada.

actor político. Y en este plano, tuvo un éxito notable, pues la escasa receptividad encontrada entre los afiliados fue compensada con la acogida que obtuvo en los demás sectores sociales. Durante un período crucial —desde 1983 hasta 1985, aproximadamente—, la capacidad de convocatoria y el liderazgo sindicales superaron con creces al de los partidos y dirigentes políticos. En las condiciones de post-crisis, sin embargo, la insistencia en esa pura dirección podía llevar a un divorcio definitivo entre la cúpula y la base sindical, preocupada crecientemente en reiniciar una acción reivindicativa que detenga el proceso de pauperización a que ha estado sometida. Sin renunciar a su protagonismo político, el movimiento sindical ha tenido pues que poner atención a esas demandas, utilizando para ello el andamiaje institucional disponible. La *politización*, por lo tanto, ha tenido que dejar lugar a una suerte de *corporativización* de la acción sindical.

#### a) Los cambios en la clase obrera

La clase obrera se ha visto sometida a severos cambios estructurales. Primero, su peso numérico equivale hoy apenas a un tercio del que poseía a principios de los años setenta. Pero esta reducción no ha sido uniforme; el contingente más afectado es precisamente aquel que reúne las mejores condiciones para realizar una acción organizada de clases y que, por lo mismo, fue el soporte del sindicalismo moderno en Chile: el proletariado industrial, que se redujo en un 60 por ciento en el lapso 1971-1984. Un segundo fenómeno de importancia es su envejecimiento. Hacia 1971, los obreros jóvenes (15-24 años) representaban el 72 y el 56 por ciento de los obreros del sector productivo y de la industria, respectivamente; al inicio de los años ochenta alcanzaban apenas el 54 y el 36 por ciento (Martínez y Valenzuela, 1986). El menor peso de los jóvenes es un factor que también debilita la capacidad de movilización obrera, puesto que es conocida la mayor propensión de la población más adulta a las conductas individuales de adaptación. Tercero, es necesario consignar algunas mutaciones que han sido resultado indirecto de la aplicación del programa económico monetarista desde 1975. Las actividades propiamente productivas han experimentado un progresivo deterioro (y dentro de ellas, se ha contraído la participación del sector secundario en beneficio del primario), lo que debilita la fuerza estructural de la clase obrera, esto es, su capacidad de agregar demandas y de presionar sobre la economía del país. Por otra parte, el modelo económico ha acentuado sus heterogeneidades internas: desde el punto de vista salarial, por ejemplo, la desigualdad entre los obreros de las industrias pequeñas afectadas por la competencia externa y los que se encuentran en las grandes industrias exportadoras o productoras de bienes no transables, se ha ensanchado notablemente. A esto se agrega, por último, la menor significación económica y ocupacional de las grandes empresas, que fueron tradicionalmente los bastiones del movimiento obrero (Martínez y Tironi, 1982).

Con todo, el factor que ha tenido mayor impacto sobre el movimiento sindical ha sido la desocupación. En una sociedad acostumbrada a tasas de desempleo del 6 por ciento, después de 1975 llegó a estabilizarse una tasa promedio que bordea el 20 por ciento. El temor de los trabajadores a perder su ocupación ha bloqueado la reactivación efectiva de los sindicatos de base, lo que se manifiesta —entre otros indicadores— en la caída de las tasas de sindicalización. Entre 1973 y 1983, el número de afiliados en la población ocupada se redujo a menos de la mitad (bajando del 28 al 11 por ciento), y en el sector industrial los sindicalizados quedaron reducidos a un tercio de los que eran en 1973 (la tasa cayó del 51 al 26 por ciento) (Frías, 1985). En 1983, por lo tanto, los desocupados triplicaban en número a los trabajadores sindicalizados; en 1973, en cambio, el contingente sindicalizado era diez veces superior al de los desocupados (Campero y Cortázar, 1986).

#### b) Límites y potencialidades de la organización sindical

En el plano institucional, la vida sindical está regida desde 1979 por una ley llamada *Plan Laboral*, que promueve la atomización organizativa, reduce la gama de materias susceptibles de negociación, prohíbe la negociación por rama económica con la participación de organizaciones de segundo nivel (Federaciones), y favorece los acuerdos extra-sindicales (Ruiz-Tagle, 1986). El objetivo es obviamente la creación de un sindicalismo focalizado en la problemática micro-económica a nivel de la empresa, minimizando su influencia a escala nacional.

El *Plan Laboral* más el debilitamiento estructural de la clase obrera y la depresión económica 1982-1985 condujeron a los sindicatos a la impotencia. El reclamo unánime de los afiliados es por mejoras salariales, pero los sindicatos no tienen fuerza ni medios para hacer valer esa reivindicación ante la parte patronal, la que abusa de los amplios derechos de que dispone y aduce como argumento la mala situación económica de la industrial. La huelga, por otra parte, no puede ser esgrimida siquiera como amenaza, pues se sabe que ella no tendrá éxito mientras subsistan tasas de desocupación como las actuales. Y todo intento por sacar el conflicto fuera de la empresa chocaría con las restricciones que impone el *Plan Laboral* —y en el límite, con la represión policial—. De hecho, éstos son los términos en que se mueven cotidianamente gran parte de los sindicatos en Chile (Albuquerque y otros, 1987).

Con todo, los trabajadores y el sindicalismo gozan de condiciones excepcionales, si se las compara con las de otros grupos sociales significativos. En el plan individual, la posesión de un empleo estable ha conducido a una revalorización del estatus del trabajadores. Las desigualdades de ingreso, seguridad social, condiciones de vida y bienestar psico-social entre los obreros y la gran masa de pobladores desempleados o sub-ocupados, por ejemplo, se han hecho más agudas; y a la inversa, es muy probable que la distancia social que los separaba de las clases medias, en términos rela-

tivos, sea hoy más estrecha que ayer. El *Plan laboral*, por otra parte, reconoció institucionalmente a la clase obrera como grupo de interés, situación que no tiene parangón en los demás grupos sociales. Esto ha significado que, pese a las restricciones de esa legislación y a la crisis económica, los sindicatos hayan preservado su *estatus público* y un mecanismo de resolución regulada de los conflictos; lo que marca una diferencia fundamental con otros movimientos sociales, que no han tenido posibilidades de participación, presión y negociación.

Una evidencia de este nuevo estatus del sindicalismo lo revela la autonomía que ha adquirido de los partidos políticos. Por una parte, ha diversificado sus vínculos partidarios, y por otra, ha sustituido por completo a los propios partidos en momentos políticos claves. Esta es una evolución común a todos los régimes autoritarios, donde la eliminación de los partidos como conductos de expresión y articulación de intereses sociales vuelve imperioso que las organizaciones de la sociedad civil —y entre ellas, una de las que tiene mayor fuerza y tradición: el sindicalismo— apelen a recursos propios para enfrentar al Estado (Valenzuela, 1983). Así ocurrió en Chile con la crisis 1982-1984, período en el cual ningún liderazgo político gozó de la confianza popular de la que disfrutaban los dirigentes del movimiento sindical.

#### c) Las nuevas tendencias

Pero pasado el período de crisis, el movimiento sindical ha entrado en una fase más corporativa, donde lo principal es presevar los vínculos con los sindicatos de base. El antiguo *movimiento obrero chileno* caracterizado por una acción reivindicativa que coexistía con una relación política subordinada a los partidos de izquierda (en particular al comunista), parece dejar su lugar a un *movimiento sindical* con una orientación defensiva y negociadora. Esta orientación apunta al establecimiento de relaciones pactadas con la parte patronal, antes que por una orientación reivindicativa orientada a la exclusión y confrontación (Campero y Cortázar, 1985); su demanda política no es por un cambio de estructuras ("socialismo"), sino por participación y reformas; su referencia ya no es genérica (la clase), sino el grupo de trabajadoras de la empresa o rama; el reclamo de autonomía respecto de los partidos y su capacidad de acción política son más fuertes que antaño, y todo parece indicar que la tradicional influencia comunista es compartida con una poderosa influencia centrista (en especial demócrata-cristiana).

La clase obrera, más allá de sus mutaciones, sigue siendo el conglomerado con mayor organicidad de la sociedad. Si logra transitar con fluidez entre la actuación política y la defensa corporativa —proceso en que aparece actualmente empeñado—, el sindicalismo se habrá convertido en un movimiento social y político central, con una convocatoria que se extiende desde los pobladores hasta las clases medias, y con una capacidad de interlocución política mucho más amplia que la del pasado.

#### 3. Las respuestas de las clases medias

Desde el punto de vista cuantitativo, la situación de las clases medias en la estratificación social ha permanecido relativamente constante. Pero llama la atención el peso mayor adquirido por su estrato superior, compuesto principalmente por profesionales y técnicos, localizados preferentemente en el sector privado en las áreas de comercio, servicio y finanzas, y muchos de ellos desempeñan actividades independientes. En contraste con el pasado, el Estado ya no es el soporte material de los grupos más dinámicos de la clase media.

La crisis económica que estalló en 1982, encontró a los grupos medios sin su antigua protección, llevándolos a movilizarse políticamente junto con la clase obrera y los pobladores. Posteriormente, sin embargo, tendieron a retirarse, y su acción colectiva pasó a tomar un tenor cada vez más gremial. Ello se observa, por ejemplo, en las movilizaciones de los universitarios y de los profesores frente a las reformas gubernamentales en el campo educacional. Estas encontraron, por cierto, una resistencia inmediata en alumnos y profesores, pero ellos no han tenido la fuerza como para detener su implementación. Con el tiempo, esa oposición se orientó hacia una acción más particularista que, aunque efectiva para conseguir la atenuación de ciertas medidas o la defensa de algunas reivindicaciones, aparece incorporada al nuevo sistema educacional configurado por el régimen militar.

##### a) La movilización universitaria

En enero de 1981 fue promulgada la Nueva Legislación Universitaria (NLU), que introdujo profundas modificaciones en la organización y el financiamiento del sistema de educación superior: prohíbe el activismo político; autoriza la creación de nuevas universidades privadas, la formación de institutos profesionales y la creación de centros de formación técnica; fomenta el principio de competencia entre las diversas instituciones de educación superior para reforzar la libertad de enseñanza y estimular el mejoramiento académico de las instituciones; y en base al mismo principio, reorganiza el sistema de financiamiento (Brunner, 1986). La promulgación de la NLU estableció de hecho los marcos para la definición de actores y objetivos en el conflicto universitario. A partir de la existencia de un cuerpo ordenado de normas, y paralelamente al desarrollo de la crisis económica y política en el plano nacional, se fueron reconstituyendo organismos genuinamente representativos de estudiantes y académicos. La creación de la FECH y de la Asociación de Académicos de la Universidad de Chile dio nacimiento a un movimiento universitario que, con varios años de retraso, cuestionó los nuevos principios de la institución universitaria.

El tema de la elegibilidad de las autoridades se constituyó rápidamente en la demanda central del movimiento universitario emergente. Inicialmente la presión se focalizó sobre el rector, pero después se desplazó hacia los decanos, que eran designados directamente por éste. La movilización de

profesores y alumnos de la Universidad de Chile en los años 1985 y 1986 logró precipitar las renuncias de los decanos designados de Medicina e Ingeniería; en la actualidad, la totalidad de los decanos son elegidos por los profesores, pese a que no se cuenta con un procedimiento formalizado para realizar estas elecciones. Con respecto al financiamiento, la actitud de la autoridad ha sido mucho más rígida. En vez de atender las demandas de las universidades, el gobierno se planteó en 1987 acelerar la reducción de los aportes directos, incrementar los indirectos, e intensificar la competencia por recursos (competencia que redundaría, a su juicio, en mejoras académicas). Este intento suscitó una viva reacción, especialmente de los académicos, cuyas remuneraciones se han deteriorado notablemente desde 1982 a la fecha. Frente a esta movilización el gobierno puso a un nuevo rector (Federici) en la Universidad de Chile, cuya misión era implementar un "plan de racionalización". Esto provocó un paro liderado por los académicos (muchos de ellos partidarios del régimen), con la participación de todos los estamentos, que consiguió que se detuvieran las modificaciones señaladas, y, lo más importante, obligó al reemplazo del rector designado.

Mirados globalmente, los conflictos universitarios parecen desarrollarse cada vez más dentro de los marcos establecidos por el nuevo sistema, el que a su vez se ha mostrado relativamente flexible para absorber las demandas planteadas. Esto particularmente resalta en el caso de los estudiantes, donde la tendencia en los últimos dos años camina en la dirección de una mayor preocupación por los problemas de índole interno (gobierno universitario, crédito fiscal), en contraste con la "sobre-politización" de los años anteriores. El éxito de la movilización contra Federici, que tuvo un carácter explícitamente a-político, gremial, reforzó mucho la tendencia señalada. En las universidades, en suma, parece haberse creado un campo de conflicto regulado, donde los actores sociales (académicos y alumnos) pugnan por defender sus intereses particulares, y donde las autoridades disponen de un cierto margen de maniobra para acoger algunas de esas demandas.

#### b) La defensa del magisterio

Con la nueva ley de Colegios Profesionales, en 1981 se constituyó por primera vez en Chile un Colegio de Profesores. Con una dirección designada por el gobierno, éste no jugó ningún papel contestatario hasta 1985, cuando se democratizó y fue elegida una dirección dominada por la oposición.

Aprovechando la libertad de afiliación consagrada por la nueva legislación, por la misma fecha en que se constituyó el Colegio se formó también la AGECH (Asociación Gremial de Educadores de Chile); organizada primordialmente por radicales, socialistas y comunistas, se propuso recoger la tradición del magisterio chileno expresada hasta 1973 en el SUTE, Sindicato Único de Trabajadores de la Educación. Su acción estuvo marcada por un estilo netamente sindical, vale decir, de confrontación permanente con las autoridades más próximas tras demandas reivindicativas, y donde la

legitimidad de la organización es una función de su eficacia en la lucha reivindicativa. Este énfasis en lo "gremial" tenía como finalidad unir y movilizar a los profesores en contra del gobierno, entendiéndose que sólo un cambio de éste podría provocar una modificación sustancial del sistema educacional vigente; vale decir, el retorno al llamado Estado docente.

El estilo puesto en práctica por la dirección del Colegio de Profesores elegida en 1985 (formada por demócrata-cristianos, radicales y socialistas) difiere notoriamente de la orientación de tipo sindicalista descripta precedentemente, inclinándose más hacia una lógica de movimiento social. En efecto, el Colegio parte de la base que el profesorado chileno tiene el "mandato" de poner en el debate nacional el tema de los destinos de la educación en Chile; esto es, un objetivo que trasciende con creces el plano de sus reivindicaciones. Es tarea de los actores sociales —y en particular del magisterio— pensar y proyectar la educación del mañana, ya que los partidos no pueden hacerlo porque están alejados del país real. Respecto del futuro, por otra parte, no se trata simplemente de volver al *Estado docente*, sino de superarlo; no basta, pues, con rechazar de plano la *municipalización*: hay que pensar en como utilizarla para descentralizar el sistema en el marco de un Estado democrático.

Las dos orientaciones del magisterio —la de tipo sindical y la de tipo movimiento social— han convivido sin grandes tensiones en los últimos años, pero en el último tiempo es evidente que la primera es la que ha tomado la ventaja, a raíz del conflicto creado por la exoneración de profesores decretada por el Ministerio de Educación en el verano de 1987 aduciendo motivos presupuestarios. La defensa de la estabilidad y la carrera funcional provocaron la primera movilización nacional del profesorado —la que fue, en todo caso, bastante modesta—. El magisterio, en suma, ha respondido mucho más a las demandas de tipo corporativo —en particular las que se refieren a la estabilidad en el empleo— que a movilizaciones orientadas a cuestionar la política educacional del régimen o a la proyección de una alternativa en este campo. En los hechos, el Colegio de Profesores ha tenido que plegarse al estilo sindicalista de la AGECH, abandonando en parte sus aspiraciones de hacer del magisterio un genuino movimiento social.

La evolución del profesorado ratifica, pues, un fenómeno más general a nivel de los grupos medios —y que a su vez se entronca con procesos similares en el campo sindical: la tendencia a un comportamiento menos politizado, que no descuida las identidades particularistas ni las demandas de tipo corporativo, y que se inserta, en los hechos, en el ordenamiento socio-institucional edificado por el régimen militar.

#### 4. La reorganización de los partidos

A diferencia de la actividad política que se realiza en una situación ya institucionalizada, la que se ha desarrollado en Chile hasta ahora se desenvuelve sin una formalidad preestablecida que la regule. Esto genera un tipo

de actividad política movida por una lógica doble. Por una parte, está la lógica coalicional, propia del conflicto en torno del sistema político, que busca agrupar a la mayor cantidad posible de partidos contrarios al régimen militar. Por la otra, aparece la lógica conflictual y competitiva entre partidos que buscan diferenciarse para mejorar las probabilidades de sus respectivos proyectos, que en el campo socio-económico son discrepantes. Las diferencias sustanciales obstaculizan un acuerdo sobre el régimen político, y la carencia de un acuerdo al respecto dificulta la resolución regulada de esas diferencias: este es el círculo vicioso en que se ha desenvuelto hasta hace poco la política en Chile. La lenta reorganización de los partidos y su tendencia a la fragmentación se explican, fundamentalmente, por esta situación.

El cuadro partidario actual tiene como antecedente la decisión de la Democracia Cristiana (DC) de lanzarse decididamente a la acción opositora en el plebiscito de 1980, y en el cambio de línea política del Partido Comunista (PC) en el mismo año, que declara su adhesión a todas las formas de lucha contra el régimen, "incluso la violencia aguda". Desde estos partidos, que en ese momento aparecían como los más grandes y organizados, se estructuran desde entonces diversas alianzas y estrategias políticas que no logran acercarse, a pesar de los intentos que al respecto desarrollan algunas agrupaciones socialistas. A partir de la firma del Manifiesto por la Democracia, por la Democracia Cristiana y un sector socialista, se forma posteriormente la Alianza Democrática. A su vez, el Partido Comunista y otro sector socialista, más el MIR, forman el Movimiento Democrático Popular. Al constituirse estas agrupaciones, a fines de 1983 los partidos desplazan a las directivas sindicales y asumen la conducción de la movilización social frente al régimen, con una estrategia que, no obstante las variantes que se presentan entre el centro político y la izquierda, se dirige a la desestabilización y derrocamiento del Gobierno del General Pinochet a través de la agudización y masificación de la protesta social.

La estrategia de la "movilización social" del periodo 1983-1985, sin embargo, se enfrentó a límites crecientes que la llevaron finalmente al agotamiento. El primero de ellos fue el régimen mismo, cuyos recursos de poder eran más fuertes y variados de los que se suponía. Es el caso del empresariado, por ejemplo, que pese a la crisis no se sumó a la demanda democrática, y por el contrario, satisfechas algunas de sus demandas respaldó totalmente al gobierno. Lo mismo se puede decir de amplios sectores de la clase media, para los cuales el temor a la movilización social tuvo un peso superior al deseo de cambio. La derecha política, por su parte, fue arrastrada por esa misma lógica, y ocurrió lo mismo con los EE.UU., que no obstante sus críticas a la situación de derechos humanos, mira con preocupación cualquier pérdida de control del proceso político que pudiera ser desbordado por la movilización social en provecho de la izquierda. Por último, la crisis económica y las "protestas", en vez de debilitarla, afirmaron la unidad de las FF.AA. en torno de los principios del régimen y la Constitución de 1980.

La oposición, entusiasmada con las primeras manifestaciones de descontento, se enfrenta pronto a las limitaciones que impone, para una movi-

lización de perfiles nacionales, una estructura social altamente fragmentada. A esto se suma la debilidad de la organización partidaria, donde sólo la Democracia Cristiana, que ocupa prácticamente todo el centro político, y el Partido Comunista, como principal partido de izquierda, logran mantener su integridad e importancia, mientras la derecha, tensionada por su adhesión al Gobierno y la necesidad de constituirse en alternativa viable para la transición, no logra crear líneas orgánicas de importancia. La consolidación de dos conglomerados liderados por la DC y el PC, respectivamente, desemboca por último en la división de la oposición política, lo que se transforma en un obstáculo decisivo para la estrategia de la movilización social.

Abandonada la estrategia que apuntaba a la desestabilización del régimen a través de la presión popular, los partidos se disponen ahora a enfrentar al régimen en el terreno específicamente político (concretamente, en el terreno electoral, a raíz del plebiscito que se anuncia para fines de 1988), incorporándose para ello (a título "instrumental") en la nueva institucionalidad. Este proceso ha llevado a que la lógica coalicional referida al sistema político domine sobre la lógica confrontacional referida a los proyectos socio-económicos, que se ha traducido en amplios acuerdos (de los que han quedado fuera únicamente el PC y el MIR) para enfrentar unidos el plebiscito.

Llama la atención que, pese a las grandes transformaciones de la sociedad chilena, el sistema de partidos que emerge parece ser el mismo de antes de 1973, articulado en torno de la diferenciación en tres tercios: derecha, centro e izquierda. Sin embargo, todo indica que detrás de esta identidad formal, hay modificaciones importantes en los contenidos que definen cada una de estas agrupaciones. Esto puede apreciarse especialmente en la derecha y el socialismo, donde se han producido esfuerzos serios de reorganización y "modernización". En ambos casos, hay partidos cuyo estilo político parece orientarse cada vez más hacia un mercado electoral plural antes que hacia la representación de grupos sociales específicos, lo que va unido a un énfasis en los postulados programáticos en desmedro de las definiciones ideológicas, y a una organización que no depende de grandes conglomerados militantes sino de un núcleo profesionalizado con un buen acceso a los medios de comunicación de masas.

El abandono de la movilización social, la incorporación de los partidos a una contienda electoral que se desarrolla en los marcos establecidos por el régimen, los entendimientos políticos recientes en la oposición, circunscriptos al plebiscito y a materias institucionales ligadas a la transición, más las tendencias a la creación de "partidos ómnibus" (según la célebre expresión de Cardoso), configuran una realidad inédita en Chile: un sistema de partidos que toma distancia de los grupos y conflictos de base socio-económica. En efecto, así como se tiende a configurar organizaciones sociales cada vez más particularistas y despolitizadas, se busca crear un espacio político cada vez menos referido a las organizaciones o movimientos sociales. Imperceptiblemente, entonces, la separación buscada por el régimen entre lo social y lo político, va tomando cuerpo.

## ¿La segunda modernización? A modo de conclusión

En Chile se ha consolidado un patrón de desarrollo abierto a la economía internacional, regulado por el mercado y estrechamente protegido por un Estado subsidiario altamente burocratizado que descansa en (a la vez que reproduce) una marcada fragmentación social. Al negar todo *estatus público* (para usar la noción de Offe) a los actores sociales, el Estado dificulta gravemente su constitución en base a identidades supra-particulares. Del mismo modo, al obstaculizar la conexión de los partidos con las organizaciones sociales, el nuevo orden institucional transforma a la política en una *meta política* (otro concepto de Offe) ocupada básicamente por cuestiones procesales. En las condiciones descriptas, es obvio que la capacidad de la sociedad para resistir las políticas del Estado y elaborar políticas públicas alternativas es muy limitada. Los escenarios futuros, por lo tanto, son muy dependientes de los procesos que se desarrollen en la élite burocrática, especialmente la militar.

Burocratización del Estado y fragmentación de la sociedad; participación social, por una parte, actividad política, por la otra; un Estado para proteger el mercado, otro Estado para atender las necesidades de subsistencia de los pobres. Esta dualización parece ser el costo de una modernización que toma características parecidas en todo el mundo contemporáneo, sea que la encabece un régimen militar o uno civil, democrático o autoritario, socialista o liberal. Después de la crisis que en 1973 terminó con el proceso modernizador de corte estatal e industrialista, ¿no será el actual un caso de "vía autoritaria" a esta segunda modernización?

### 1. El Estado subsidiario

El fuerte intervencionismo con que el Estado enfrenta la crisis económica de 1982-85 refleja el abandono del dogmatismo monetarista anterior, pero no del esquema de libre mercado. Por el contrario, en el último período se realiza un enorme drenaje de recursos públicos que son transferidos al sector privado, por lo que la mayor intervención estatal no se traduce en un incremento de su tamaño. Al Estado no le interesa administrar la economía, pero si mantener una capacidad de protección y control del sector privado para impedir nuevas crisis y asegurar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la banca acreedora y el FMI. La libertad del mercado se transforma, después de la crisis, en una "libertad vigilada", con un Estado activo y energético. La nueva actitud del Estado —simbolizada en la conducción económica del Ministro Büchi— rindió buenos dividendos, pues logró que la actividad económica se volcara más a la producción y que se consolidara un segmento exportador en progresiva expansión. En 1986 y 1987 la economía chilena ha experimentado un repunte considerable, y el nuevo patrón de desarrollo muestra signos de real estabilización.

En la post-crisis, por otra parte, se aceleran las modernizaciones socia-

les —es decir, la privatización del acceso y suministro de los bienes y servicios sociales de los grupos medios y altos—, y se da un nuevo impulso a programas orientados hacia los hogares afectados por la pobreza crítica, en los cuales los subsidios se distribuyen de acuerdo a criterios de necesidad y no de capacidad de pago. Estos programas son administrados muy eficientemente, en un intento por asegurar la máxima focalización de los recursos asistenciales hacia los grupos más pobres.

El Estado se configura así en una maquinaria burocrática que, por una parte, "subsidiá" y protege al sector privado que accede al mercado (interno y externo) y, por otra, "subsidiá" a las familias que carecen de medios para acceder a él y que no cuentan con otra alternativa que depender de la ayuda pública para subsistir. La cuestión de la integración de estos "mundos" —que en el caso de los que habitan el primero, se identifica con el acceso a canales de movilidad social ascendente—, no es un problema del que se haga cargo el poder público.

La nueva institucionalidad edificada por el régimen militar es, en los hechos, un sistema destinado a garantizar la inexpugnabilidad del Estado subsidiario frente a las presiones que pueda recibir desde la sociedad. Con esta finalidad, en primer lugar, aísla la participación social de toda injerencia política, y al mismo tiempo reglamenta la actividad política de tal modo que no pueda influir sobre el conflicto socio-económico. En segundo lugar, establece una organización del Estado altamente concentrada en el Ejecutivo, con una extendida ramificación hacia las regiones y comunas del país, consagrando además la presencia institucional de poderes burocráticos (las FF.AA., el judicial, la tecno-burocracia económica) situados por encima de la voluntad popular.

### 2. La fragmentación social

La acción del Estado subsidiario tiene como efecto la atomización y despolitización de la sociedad. En el caso del sector de la población que ha tenido acceso a las "modernizaciones", ellas desplazan el referente de las demandas sociales y el foco de los conflictos desde el ámbito del Estado y de la política hacia la esfera del mercado. Los individuos deben resolver aisladamente en el mercado los problemas que antes enfrentaban colectivamente a través de sus organizaciones. La búsqueda individual de la promoción social y la neutralidad que el Estado reclama en este campo, termina por restar toda significación a la política y, en general, a cualquier acción colectiva organizada. En otras palabras, al mercantilizar los problemas sociales, éstos se ven descargados de connotaciones políticas, poniendo fin a las condiciones que en el pasado habían permitido la constitución de movimientos sociales. En este sistema —es lo que se pretende—, los individuos llegan a ser competitivos entre sí, pero solidarios con el modelo económico-social vigente (Vergara, 1985; Tironi, 1986).

Lo mismo ocurre como efecto de la acción asistencialista del Estado hacia la población que no accede a las "modernizaciones", sino solamente a

los subsidios contra la pobreza que entrega el gobierno. Como se ha indicado, se establece una relación Estado-beneficiario que no acepta ningún tipo de intermediación, lo que deja a esta parte de la población en condición de masa dependiente. La crisis económica llevó a movilizaciones políticas (las protestas de 1983-1984) que lograron por un instante unificar estos dos "polos" en que parece separarse la sociedad chilena. Pero agotada esa tentativa, el régimen consolidó su programa de cambios y se hicieron sentir con más fuerza los efectos de la inorganicidad de la nueva estratificación social.

Las tendencias actuales llevan a concluir que en los grupos sociales que mantienen algún grado de organicidad prevalezca una tendencia general a la corporativización. Impotentes para botar el tablero, éstos parecen haber optado por participar en el juego según las reglas de la nueva institucionalidad. Los diferentes grupos sociales muestran así un comportamiento racional-instrumental orientado por sus identidades y demandas específicas y con autonomía creciente de los partidos, quienes poco o nada tienen que "ofrecer" a esta acción reivindicativa. El movimiento sindical se ha replegado del rol político que le tocó jugar hace cuatro años, concentrando sus fuerzas a nivel de la negociación colectiva en las empresas y en el fortalecimiento de los vínculos entre las organizaciones de segundo y tercer nivel y los sindicatos de base. En las clases medias, los movimientos universitario y del magisterio realizan movilizaciones dirigidas a mantener o mejorar sus posiciones (especialmente económicas y de estabilidad en el empleo) dentro de los nuevos sistemas, abandonando toda resistencia a los mismos. Incluso en el caso de los pobladores, esto ha significado el abandono de las protestas y la creciente indiferencia por un cambio político global, y reclaman tan sólo por una mayor y mejor atención del Estado a sus demandas más concretas.

### 3. Post-crisis y modernización

Hablar en términos de crisis conduce inmediatamente al análisis del cambio, de las resistencias, de los desajustes, de la transición a un nuevo orden cuyos perfiles aún se desconocen. Cuando se mira a la sociedad chilena de hoy, es obvio que no es ese el tipo de tendencias que la caracterizan. Por el contrario, parece que la crisis —definida en estos términos— ha sido dejada atrás; que se ha consolidado una forma nueva de organización societal, a la cual los individuos primero, y los diferentes actores colectivos después (incluyendo los propios partidos de oposición), tienden a adaptarse. En efecto, hay una estructura económica en manos privadas y altamente integrada al exterior, se ha transformado profundamente la morfología social, la organización y funciones del Estado se han alterado radicalmente, las pautas de acción colectiva se han modificado sustancialmente, en fin, se ha producido un completo reajuste en la relación Estado/sociedad. Esto es lo que se ha denominado aquí la *post-crisis*, noción que se ha introducido para poner atención en el escenario que emerge y en sus perspectivas, antes que en el análisis de aquello que murió.

Las transformaciones del último período, ¿han tenido o no un sentido modernizador? Este es un tema sobre el que recién se inicia el debate. Si por modernización se entiende el modelo clásico de la industrialización, del Estado bienestar, de la homogeneización de la estructura social, es obvio que se ha retrocedido, pese a que muchas de las tendencias de ese primer impulso modernizador han seguido haciendo su camino (por ejemplo, la urbanización y la integración del territorio, la escolarización, la existencia de una administración pública profesional, la diferenciación de las instituciones, etc.). Sin embargo, es evidente también que se ha producido una *nueva modernización*, que se identifica (en Chile, así como en el mundo entero) con la diversificación e internacionalización de la economía, con la descentralización, tecnificación y retraining del Estado, con la valorización de las iniciativas asociativas e individuales (incluida la función empresarial), etc.

A la "nueva modernización" se han incorporado de lleno la burguesía y la alta clase media. Sin embargo, ella ha ido de la mano de la exclusión de una proporción importante de la población, que aspira a mecanismos de integración propios de la "vieja" modernización: empleo en la industria, educación, provisión de servicios sociales por el Estado, participación política, etc. Las dos caras del Estado subsidiario —una protectora del mercado, otra de asistencia a los excluidos de aquél— representa una manera de responder parcialmente a las contradictorias demandas a que está sometido. En un marco autoritario como el actual, este sistema ha funcionado; pero todo indica que a esta "revolución burguesa" le ha llegado la hora de la democratización y, con ella, la hora de responder a la cuestión de la integración social.

Sea que gane la oposición (el NO) o el gobierno (el SI) en el plebiscito próximo, en Chile se producirá una apertura política. Esta apertura no ocurrirá —como se ha dicho— en un período de crisis sino en un momento de post-crisis, por lo que el apoyo social a una reversión global de la nueva realidad socio-económica e institucional serán escasas. Hay que considerar, además, que esta transición se hará dentro de la legislación vigente y, por ende, con la actuación de los diferentes poderes contralores, empezando por el de las FF.AA. Si algunos de los partidos de la oposición actual toman el gobierno, por lo tanto, será para abrir el sistema político y ofrecer —poniendo en función de ello al Estado— "modernización para todos". Si se mantiene un régimen como el actual, lo más probable es que no sea capaz de responder a las demandas que recibirá, lo que creará tensiones sociales y políticas que pueden arrastrar a una nueva crisis histórica. Una cierta democratización, por lo tanto, parecería cada vez más funcional al escenario emergente.

## Bibliografía

- Alburquerque, M., F. Echeverría, O. MacClure y E. Tironi, *Acción sindical en los sectores cuprífero y metalmeccánico*, SUR-CEDAL, 1987.
- Arriagada, G., "Negociación política y movilización social: la crítica de las protestas", *CED, Materiales de discusión*, núm. 162, 1987.
- Arellano, J.P., *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*, CIEPLAN, Santiago, 1985.
- Arellano, J.P., "De la liberalización a la intervención: el mercado de capitales en Chile: 1974-83", *Estudios CIEPLAN* 11, diciembre de 1983.
- Arellano, J.P., "La difícil salida al problema del endeudamiento interno", *Estudios CIEPLAN* 13, junio de 1984.
- Arellano, J.P. y Martíen, M., "Ahorro-inversión y relaciones financieras en la actual crisis económica chilena", *Estudios CIEPLAN* 20, diciembre de 1986.
- Brunner, José Joaquín, *Informe sobre la educación superior en Chile*, Flacso, Santiago, 1986.
- Campero, G. y Valenzuela, J.A., *El movimiento sindical chileno en el capitalismo autoritario (1973-1981)*, ILET, Santiago, 1982.
- Campero, Guillermo y Valenzuela, José, *El movimiento sindical chileno en el capitalismo autoritario*, ILET, 1981.
- Campero, Guillermo, *Los gremios empresariales en el período 1970-1973: comportamiento sociopolítico y orientaciones ideológicas*, ILET, Santiago.
- Campero, G. y Valenzuela, J.A., *El movimiento sindical en el régimen militar chileno, 1973-1981*, Estudios ILET, Santiago, 1984.
- Campero, G. y Cortázar R., "Lógicas de acción sindical en Chile", *Estudios CIEPLAN*, núm. 18, Santiago, 1985.
- Cortázar, R., Foxley, A., y Tokman, V., *Legados del monetarismo. Argentina y Chile*, PREALC-OIT, Ediciones Solar, Buenos Aires, 1984.
- Cumplido, Francisco, "La estructura institucional del modelo de descentralización", *Documento de Trabajo*, núm. 3, CED, Santiago, 1983.
- De la Maza G., y Garcés, M., *La explosión de las mayorías. Protesta Nacional 1983-1984*, ECO, Santiago, 1985.
- DESAL, *La marginalidad urbana: origen, proceso y modo*, Ed. Troquel, Buenos Aires, 1970.
- Egaña, L. y Magendzo, A., "El proceso de descentralización educativa bajo el régimen militar: descripción y análisis crítico", PIIE, *Estudios*, núm. 41, Santiago, julio de 1985.
- Errázuriz, E. y Weinstein, J., "Capitalismo popular y privatización de empresas públicas", *Documento de Trabajo*, núm. 53, PET, Santiago, septiembre de 1986.
- French-Davis, R., "El experimento monetarista en Chile: una síntesis crítica", *Estudios CIEPLAN* 9, Santiago, diciembre de 1982.
- French-Davis, R. y De Gregorio, J., "La renegociación de la deuda externa de Chile en 1985: antecedentes y comentarios", *Estudios CIEPLAN* 17, Santiago, septiembre de 1985.
- Flaio, N. y Saez, R. E., "El modelo económico neoliberal frente a la crisis, Chile 1981-85", *Notas Técnicas* N° 93, CIEPLAN, Santiago, diciembre de 1986.
- Frias, Patricio, "Afiliación y representatividad del movimiento sindical bajo el régimen militar: 1973-1984", *Documento de Trabajo*, núm. 83, CED, Santiago, 1985.

- Garretón, M. Antonio y Pozo, Hernán, *Las universidades chilenas y los derechos humanos*, FLACSO, Santiago, agosto de 1984.
- Heyva, R., *Cambios en la administración educacional: el proceso de municipalización*, PIIE, Santiago, noviembre de 1982.
- Infante, S. "Los claroscuros de la normalización financiera", *Documento de Trabajo*, núm. 52, PET, Santiago, julio de 1986.
- Labbé, F.J. y Llénenes, M., "Proceso de erradicación de poblaciones en el Gran Santiago", *Estudios Públicos*, núm. 24, Santiago, 1986.
- Larraín, C., "Gasto público y empresas del Estado 1974-1984", *Documento de Trabajo*, PET, Santiago, 1985.
- Larraín, C. y Velásquez, M., *¿Subsidiariedad o intervencionismo? Las funciones económicas del Estado 1980-1985*, PET, Colección Estudios Económicos 1, Santiago, 1986.
- Leiva, J., "Las dos fases de la crisis económica en 1984", *Coyuntura Económica*, núm. 11, PET, Santiago, enero de 1986.
- Leiva, J., "Reformulación y rescate del modelo económico", *Coyuntura Económica*, núm. 13, PET, Santiago, agosto de 1986.
- Leiva, J., "La deuda externa chilena y los procesos de ajuste", *Documento de Trabajo*, núm. 46, PET, Santiago, marzo de 1986.
- Marián, M., "Una evaluación de la nueva reforma tributaria", *Estudios CIEPLAN* 13, Santiago, junio de 1984.
- Marián, M., "El conflicto entre la recaudación de impuestos y la inversión privada. Elementos teóricos para una reforma tributaria", *Estudios CIEPLAN* 18, Santiago, diciembre de 1985.
- Marián, M., "Venta de empresas públicas. Impactos a futuro", *Revista de CIEPLAN* N° 6, Santiago, diciembre de 1986.
- Marschall, J., "El gasto público en Chile: 1969-1979", *Estudios CIEPLAN* 4, Santiago, julio de 1981.
- Marcel, M., "Gasto social del sector público en Chile 1979-1983", *Notas Técnicas*, núm. 66, CIEPLAN, Santiago.
- Martínez, J., "Miedo al Estado, miedo a la sociedad", *Proposiciones*, núm. 12, Santiago, 1986.
- "Estrategias de desarrollo, estratificación y desigualdad social en Chile", en Urzúa, R. y P. Doñer (comps.), *La opción preferencial por los pobres. De la teoría a la práctica*, CISOC-Bellarmino, Santiago, 1987.
- Varios autores, *Las clases sociales en Chile. Cambio y estratificación, 1970-1980*, SUR, Santiago, 1985.
- Martínez, J. y León, A., *Clases y clasificaciones*, CED/SUR, Santiago, 1987.
- Morales, E. y Rojas, S., "Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985", FLACSO, *Documento de Trabajo*, núm. 280, Santiago, 1986.
- Moulian, T. y Vergara, P., "Estado, ideología y políticas económicas en Chile: 1973-1978", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XLIII, núm. 2, abril-junio, 1982.
- Muñoz, O., "Chile: el colapso de un experimento económico y sus efectos políticos", *Estudios CIEPLAN* 16, Santiago, junio de 1985.
- Muñoz, O., *Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones*, CIEPLAN, Santiago, 1986.
- Muñoz, O., "¿Qué persigue la privatización?", *Revista de CIEPLAN*, núm. 8, Santiago, abril de 1987.

- ODEPLAN, *Análisis de los principales programas sociales*, agosto de 1984, trabajo mimeografiado.
- Pollack, M. y Uthoff, A., *El mercado de trabajo y la pobreza en Chile*, PREALC, noviembre de 1986, trabajo mimeografiado.
- Pozo, Hernán, "La participación en la gestión local para el régimen autoritario chileno", *Documento de Trabajo*, núm. 287, FLACSO, Santiago, 1986.
- Raczynski, D., *Municipalización y políticas sociales*, CIEPLAN, Santiago, 1983, trabajo mimeografiado.
- Riveros, L., "Desempleo, distribución del ingreso y política social", *Estudios Públicos*, núm. 20, CEP, Santiago, 1985.
- Ruiz-Tagle, J., "El movimiento sindical chileno y la crisis del capitalismo autoritario", en *Los movimientos sociales y la lucha democrática en Chile*, CLACSO-UNU-ILET, Santiago, 1986.
- Tironi, E., *Pobladores e integración social*, Ponencia presentada al seminario Movimientos sociales urbano-populares y procesos de redemocratización, Santiago, 1987.
- Tironi, E., *El liberalismo real. La sociedad chilena y el régimen militar*, SUR, 1986.
- Valenzuela, S., "Movimiento obrero y sistemas políticos: un estudio conceptual y tipológico", *Desarrollo Económico*, vol. 23, núm. 91, Buenos Aires, 1983.
- "El movimiento obrero bajo el régimen militar", en Zapata, F., (comp.), *Clases sociales y acción obrera en Chile*, El Colegio de México, 1986.
- Vergara, P., "Las transformaciones de las funciones económicas del Estado en Chile bajo el régimen militar", *Estudios CIEPLAN* 5, julio de 1981.
- Vergara, P., *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*, FLACSO, Santiago, 1985.

## Actores políticos y sistema de partidos en el Paraguay\*

Esteban Caballero\*\*

### Prólogo

El trabajo que presentamos a continuación se adapta a las propuestas teórico-metodológicas del documento de referencia del proyecto RLA 86/001, PNUD-UNESCO-CLACSO, "Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía". Sin embargo, la adaptación al marco teórico-metodológico es incompleta en un aspecto: en el conflicto que tomamos como dimensión de análisis no aparece como protagonista actor social alguno. La temática misma del trabajo nos ha forzado a concentrarnos en un escenario en donde los principales actores son políticos: el gobierno, el partido de gobierno y los partidos opositores. Encontramos que son éstos los actores que mayores intereses tienen en juego cuando se debate el problema del sistema electoral y el sistema de partidos y, por ende, son ellos los que más demandas y respuestas a demandas generan en el conflicto que hemos asumido como dimensión de análisis.

Aunque el tema de las elecciones y el régimen de partidos sea un área en la cual está interesada sobre todo la "clase política" paraguaya, no debemos pensar que la misma no suscita el interés de la sociedad. Los actores sociales —sobre todo aquellos ligados a los sectores populares de la sociedad— también están interesados en la cuestión del sistema electoral, ya que ellos perciben cada vez con mayor intensidad que para reestructurar su relación con el Estado es preciso que cambien las reglas de juego que rigen los mecanismos de intermediación política que se dan entre el Estado y la

\* Investigación hecha en los marcos del proyecto RLA/86/001, PNUD-UNESCO-CLACSO, "Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía".

\*\* Investigador del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), Asunción.

sociedad. Pero el discurso de los actores sociales no tiende a ahondar en las especificidades de las reglas de juego que deberían regir los mecanismos de intermediación política, sino que se limitan a solicitar instancias que optimicen la satisfacción de sus demandas.

El actor social obrero pugna por la democratización política porque ve en ella un requisito indispensable para la satisfacción de sus demandas de libre sindicalización, ampliación del mercado de trabajo, mejoras salariales, contrato colectivo, etc. El actor social campesino liga su demanda por tierra, mejores ingresos y acceso a créditos justos con un proyecto global de democratización política. De ahí en más, los actores sociales no entran a definir los detalles.

Por ello hemos preferido restringirnos al análisis de las demandas que surgen de los actores políticos, haciendo la salvedad de que ésta no es una temática que atañe exclusivamente a los actores políticos.

La temática que abordaremos también se justifica por motivos de otra índole. El problema del sistema electoral y el sistema de partidos es uno de los temas de mayor intensidad polémica en el Paraguay de hoy. En efecto, el 14 de febrero de 1988 se realizarán en el Paraguay las elecciones generales para elegir presidente de la república y representantes ante las cámaras. Si bien las elecciones en el contexto paraguayo no significan lo mismo que en las democracias representativas, dado el carácter dictatorial de nuestro sistema político (en el Paraguay, las elecciones no son un medio para definir autoridades, sino un mecanismo que pretende legitimar un gobierno de facto) cada vez que el país atraviesa por este periodo de supuestas elecciones, la temática de la legitimidad del gobierno, la naturaleza de las elecciones y la caracterización del sistema de partidos adquiere inusitada relevancia; en este contexto, el discurso de los distintos actores políticos se incrementa en extensión y en intensidad. El científico político no puede quedar al margen de esta discusión y debe de algún modo intervenir en el debate desde su perspectiva de politólogo, aunque sea para presentar una síntesis descriptiva del debate que convive a la sociedad política.

Por último, la delimitación de nuestro campo de análisis también se justifica por otros motivos. En este momento, el Paraguay se enfrenta al problema de la transición a la democracia, y al igual que en la Argentina, Uruguay y Brasil en los momentos del desmantelamiento del autoritarismo a nivel de lo político, el tema "democracia" se percibe fundamentalmente como la reconstrucción del sistema político y no como la reestructuración de los sistemas socio-económicos. Por ello, el tema de las elecciones y de los sistemas de partidos adquiere mayor relevancia que el que tiene en los países en donde la conquista de la ciudadanía social ha adquirido preeminencia en comparación al problema de la conquista de la ciudadanía política.

## 1. Introducción

Antes de desglosar los escenarios de conflicto que nos interesan, es menester presentar de la manera más sintética posible cuáles son las coordenadas esenciales de lo que Guillermo Campero<sup>1</sup> ha llamado la "matriz de constitución de los actores" bajo el régimen de Stroessner.

### 1.1. La matriz stronista

¿Cómo podemos conceptualizar la matriz de constitución de los actores sociales y políticos bajo el régimen stronista? Pensamos que sus postulados básicos pueden ser descifrados a partir de una cita extraída de los escritos de Mussolini:

"En efecto, para el fascista, todo está en el Estado y nada humano ni espiritual existe, y a *fortiori* nada tiene valor fuera del Estado. En este sentido el fascismo es totalitario, y el Estado fascista, síntesis y unidad de todo valor, interpreta, desarrolla y domina toda la vida del pueblo".<sup>2</sup>

Esta concepción del mundo subyace al proyecto stronista. No obstante, su realización cabal nunca ha sido lograda del todo. Ese proyecto siempre se ha visto obligado a respetar determinados espacios, tales como la iglesia, la propiedad privada, la familia y los enclaves antitotalitarios representados por las organizaciones sociales que resisten la omnipresencia del Estado. Sin embargo, la intención totalitaria es el *leitmotiv* del accionar stronista; y analizando su lógica podremos llegar a una comprensión de los límites que restringen el desarrollo de los enclaves antitotalitarios que emergen, crecen, resisten, sobreviven, pero nunca logran desarticular la matriz totalitaria.

Desde la perspectiva de los actores políticos, la lógica que impera en la matriz stronista bloquea la formación de una sociedad política provista de organizaciones capaces de cuestionar a nivel simbólico y de invalidar a nivel práctico los parámetros sobre los cuales se basa la normatividad de lo político.<sup>3</sup>

Ahora bien, el bloqueo de estas organizaciones se da a través de un doble juego. Se sofoca a los actores políticos emergentes y al mismo tiempo se crea una sociedad política nominalmente independiente, pero que en la realidad es una sociedad cómplice de la intención totalitaria. Esta sociedad cómplice obtiene el reconocimiento del Estado y se transforma en el interlocutor del gobierno. Se crea así lo que podríamos llamar una "participación especular". Sólo participan en la toma de decisiones los actores políticos cuyo accionar es un reflejo del discurso oficial.

Esta particular forma de darle contenido a un orden político tiene también características peculiares en cuanto a las modalidades de procedimiento. El poder que actúa con el objetivo de generar dicho orden no se desplaza de acuerdo con el principio de legalidad sino con el de arbitrariedad. Concomitantemente, el criterio subjetivo que rige los destinos de ese desplazamiento es del presidente, de tal manera que la intención totalitaria,

más que la voluntad de un Estado impersonal, es el designio de una persona, el jefe de Estado, el general Stroessner.

¿Cuál es el objetivo de la intención totalitaria? Evidentemente existe una multiplicidad de objetivos en el orden ideológico, político y económico. Sin embargo, el problema puede resumirse del siguiente modo: el principal objetivo de la intención totalitaria es bloquear el acceso al Estado de fuerzas que vayan a cuestionar el sistema de "distribución de oportunidades",<sup>4</sup> promulgado por el gobierno. En efecto, el control del aparato estatal permite usufructuar un sin fin de oportunidades que actúan como fuentes de capitalización y aburguesamiento de una oligarquía corrupta. El totalitarismo paraguayo puede analogarse con la lógica del mercado. "Quienes operan en el mercado —esto es, competitivamente en una estructura de oportunidades escasas— tenderán a producir un 'cierre social' en torno de esas oportunidades, de tal modo que los puedan controlar a su favor."<sup>5</sup> Efectivamente, con este "cierre social" el gobierno logra excluir del reparto de oportunidades ofrecido por los que detentan el control del Estado a todos aquellos que harían peligrar los intereses de una oligarquía polifacética: militar, política, comercial, terrateniente, financiera, contrabandista, narcotraficante, agroindustrial.

## 1.2. Los enclaves antitotalitarios

La década del ochenta ha sido testigo de una innovación en la relación de fuerzas, existente antes entre gobierno y actores políticos contestatarios. Si bien la nueva relación de fuerzas —como veremos en el último capítulo— no plantea en el corto plazo un desplazamiento de la lógica totalitaria por la lógica antitotalitaria, existe hoy una revitalización y emergencia de actores políticos contestatarios cuya presencia causa mutaciones en el "habitat" donde la matriz stronista debe reproducirse. Nuestro análisis se justifica por esta nueva circunstancia que se da, en la medida en que los estudios que se han hecho sobre este problema son escasos, y los que hay más bien abundan en juicios especulativos que oscilan entre un optimismo que ve en estos enclaves antitotalitarios una sociedad democrática prefigurada y un pesimismo sombrío que concibe a los enclaves como fortalezas sitiadas a punto de ser asfixiadas por un proceso de reestructuración de la matriz stronista. Nosotros intentamos presentar una visión de los conflictos mencionados lo más desapasionada posible, para luego ver en qué lugar del continuum optimismo-pesimismo nos ubicamos.

## 2. Gobierno y partidos. El partido hegémónico autoritario

La política del gobierno en lo que se refiere a los partidos políticos se puede abordar, en primer lugar, a partir del interrogante sobre el modelo de sistema de partidos que el stronismo ha querido implementar en el país. ¿Cómo podríamos conceptualizar el sistema de partidos que aparece como funcional a la matriz stronista de la que hablamos en la introducción?

La categoría que mejor define el espíritu de las leyes y la práctica stronista respecto del régimen de partidos, es la que utiliza Sartori para describir una de las variantes de los sistemas de partidos no competitivos. Nos referimos a la categoría "de partido hegémónico autoritario".<sup>6</sup> Según Sartori "... el partido hegémónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda... no se les permite competir con el partido hegémónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la 'alternación'; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder.

"Esto implica que el partido hegémónico seguirá en el poder tanto si gusta como si no. Mientras que el partido predominante sigue estando sometido a las condiciones que llevan a un gobierno responsable, no existe ninguna auténtica sanción que comprometa al partido hegémónico a actuar con responsabilidad. Cualquiera que sea su política, no se puede poner en tela de juicio su dominación... Un sistema de partido hegémónico decididamente no es un sistema multipartidista, sino, en el mejor de los casos, un sistema en dos niveles en el cual un partido tolera y asigna a su discreción una fracción de su poder a grupos políticos subordinados."<sup>7</sup>

En efecto, el sistema de partidos en el Paraguay es y posee los atributos de un sistema de partido hegémónico tal cual lo define Sartori. El rol de partido hegémónico lo desempeña el Partido Colorado o Asociación Nacional Republicana, uno de los partidos tradicionales del Paraguay, fundado en 1887, mientras que actualmente los roles de partidos secundarios los desempeñan dos desprendimientos de otro partido tradicional, el Partido Liberal —también fundado en 1887—, que llevan por nombre Partido Liberal y Partido Liberal Radical.

## 2.1. El sistema de exclusiones

Además de producir un sistema de partidos en dos niveles, la política de partido hegémónico también se caracteriza por ser excluyente. No todos los partidos pueden llegar a ser partidos periféricos o secundarios. La primera y más radical de las exclusiones es la del Partido Comunista y la de los partidos que profesan la ideología comunista. El Estatuto Electoral dice así: "No se permitirá la formación ni el funcionamiento de partido político alguno que sustente la ideología comunista...".<sup>8</sup> Asimismo, se da una exclusión de los partidos nuevos. Cuando se promulgó en 1960 el primer estatuto electoral —la Ley 600— existían en el Paraguay solamente tres partidos (descontando el Partido Comunista): el Partido Colorado, el Partido Liberal y el Partido Revolucionario Febrero. Posteriormente, en 1966 se reconoció al Partido Liberal Radical, que era de hecho la corriente mayoritaria del Partido Liberal. Sin embargo, desde 1966 no se ha reconocido a ningún otro partido a pesar de que se crearon nuevos, tales como el Partido Demócrata Cristiano (1964), el Partido Liberal Radical Auténtico (1977) y el Movimiento Democrático Popular (1987). Finalmente, se le excluye a todo "otro" que le

pueda parecer una amenaza al régimen. Así, pues, el mismo artículo que excluye a los partidos con ideología comunista, no se permite el funcionamiento de "ningún otro partido o asociaciones con fines similares que abierta o solapadamente tuviesen por propósito destituir al régimen republicano y democrático representativo de gobierno, el pluripartidismo o los fundamentos políticos, éticos y sociales de la Nación Paraguaya".<sup>9</sup>

El segundo nivel —el de los partidos secundarios— no es un nivel abierto, sino cerrado. Ahora bien, el sistema de intercambios que se establece entre partido *hegemónico* y partidos secundarios es tremadamente inequitativo. Los partidos secundarios reciben a cambio de aceptar las reglas de juego del sistema de partido *hegemónico* autoritario únicamente el derecho a ocupar los curules en el Parlamento, en los Consejos Municipales y en las Juntas Electorales. No existe ninguna política de integración de representantes de los partidos secundarios a la administración pública o al Poder Ejecutivo. Inclusive en las instancias legislativas no se les ha delegado sino en contadas ocasiones la iniciativa legislativa. Según una ex diputada del Partido Liberal Radical, en veinticinco años de vida parlamentaria sólo fueron aprobados tres proyectos de ley de la oposición.<sup>10</sup>

A parte de restringir las posibilidades de incidencia de los partidos secundarios en la gestión del Estado y la generación de leyes, existe también la política de minimizar el desempeño de los partidos secundarios en la construcción de nexos comunicativos con la ciudadanía. Las leyes electorales penalizan la opinión y restringen la libertad de opinión. "No se permitirá la predicción del odio entre los paraguayos..."<sup>11</sup> y "no se permitirán las publicaciones... que atenten contra la dignidad humana y ofendan la moral pública";<sup>12</sup> son frases que forman parte del discurso legal del régimen. Ellas permiten que se coarte la emisión de un mensaje opositor; hecho que se puede constatar haciendo un listado de los diarios, periódicos, revistas y emisoras de radio que han sido suspendidas temporalmente o cerradas del todo.<sup>13</sup> Asimismo, la minimización del desempeño de los partidos a nivel de los nexos comunicativos también cubre la relación de las dirigencias partidarias con sus bases, impidiendo que las estructuras partidarias se fortalezcan y crezcan "desmedidamente". Constantemente se interrumpen asambleas, se boicotean reuniones, etcétera.

En resumen, se restringe la actividad de los partidos secundarios mediante políticas de exclusión, se mantiene el intercambio entre partido *hegemónico* y partidos secundarios en un nivel mínimo y se minimiza el desempeño de los partidos secundarios mediante la intervención en los nexos comunicativos que ligan a éstos con la ciudadanía en general y con las bases partidarias en particular.

## 2.2. *La situación del partido *hegemónico**

Veamos a continuación cómo se fortalece la posición del partido *hegemónico*.

En primera instancia, se produce una simbiosis entre el partido y el

Estado. Existe una transferencia masiva de recursos materiales del Estado al partido. A todos los funcionarios públicos se les descuenta del salario su "cuota partidaria" y la compra del diario *Patria*, órgano del partido. Asimismo, el partido puede utilizar equipos, instalaciones y recursos de todo tipo que pertenecen al Estado.

Paralelamente, respecto de la consolidación y reproducción de los nexos comunicativos del partido con la ciudadanía, en general, y las bases partidarias, en particular, la política del gobierno es diametralmente opuesta de la que se aplica a los partidos secundarios; esto es, optimiza su desempeño a ese nivel.

En lo concerniente a las leyes electorales, el apuntalamiento del partido *hegemónico* se apoya principalmente en dos elementos, la implantación de un sistema de representación que le otorga dos tercios de las bancas al partido mayoritario, sin importar el porcentaje de los votos<sup>14</sup> y la partidización de los organismos electorales que son dirigidos por los partidos; así, al tener el partido mayoritario dos tercios de las bancas, y en la medida en que se toman las decisiones por voto mayoritario, el partido de gobierno puede asegurar su propia reelección.<sup>15</sup>

Finalmente, el fraude electoral cumple una función central en todo el proceso. En períodos eleccionarios se puede verificar numerosos casos de actos fraudulentos que remarcen la tendencia de la "juridicidad" del régimen.

Hasta ahora hemos analizado los instrumentos que optimizan el predominio del partido *hegemónico*. No obstante, en cierto modo estamos dando una imagen falsa de la realidad. El partido es *hegemónico* en el subsistema de partidos, pero no en el sistema político en su conjunto. Al analizar el sistema político en su totalidad descubrimos que el rol del partido es un rol asignado por el gobierno y más particularmente por el presidente.

Como dijimos en una ocasión: "La política del gobierno respecto al rol que debe desempeñar el partido de gobierno en el sistema político nos indica que el precio que debe pagar el Partido Colorado para mantener su predominio es el de la pérdida de su autonomía respecto al gobierno y más específicamente al presidente, el general Alfredo Stroessner".<sup>16</sup>

Ahora bien, cuáles son los mecanismos de la política de control del aparato partidario en manos del presidente. Enumeraremos los más importantes:

a) El presidente es presidente honorario del partido. El presidente de la República es también representante de la autoridad máxima del partido, de tal manera que ocupa una posición institucional clave dentro del partido.

b) La lista de candidatos para formar parte de la Junta de Gobierno del Partido Colorado debe ser aprobada por el presidente antes de ser presentada a la Asamblea. El propio presidente, impuso el derecho de mantener un poder de veto sobre la lista de candidatos para integrar la Junta de Gobierno, organismo cupular del partido.

c) Conformar la lista de candidatos para integrar la Junta de Gobierno con hombres leales al presidente, incluyendo a los miembros del Poder Ejecutivo, así los ministros también forman parte de la máxima autoridad partidaria.

d) Implementar la política de la lista única. Tradicionalmente, solo se presentaba una lista de candidatos a las Asambleas para integrar la Junta de Gobierno. Esta política fue provisoriamente cambiada durante el último período 84-87 debido a la existencia de una división en el seno del partido, pero últimamente ha sido retomada.

e) Utilizar la Junta de Gobierno como autoridad subordinada al Poder Ejecutivo para convertirla en una correa de transmisión entre la voluntad del presidente y el resto de la máquina partidaria. La Junta de Gobierno hace una suerte de relevo de la voluntad del Presidente y la revierte sobre los organismos de base del partido, aplicando una estricta vigilancia en las asambleas de las seccionales. Así se asegura que la renovación de autoridades, en todos los niveles, responda a las directivas del stronismo.

Estos mecanismos aseguran la reproducción de un partido de cuadros leales al presidente. En resumen, la estrategia consiste en una erradicación de la política en el partido, si por "política" entendemos la formación de un espacio en donde puede emerger una pluralidad de sujetos e identidades colectivas.<sup>17</sup> Todo desemboca en la reiterada postulación de un único candidato del Partido Colorado para la Presidencia de la República: la del general Alfredo Stroessner, por supuesto.

Además, existen otros mecanismos importantes que enfatizan la subordinación del Partido al Ejecutivo. En primer lugar, abordaremos la cuestión de los grupos parlamentarios. Este es un aspecto clave del problema, ya que la conformación de grupos parlamentarios disciplinados y leales al general Stroessner refuerza la anulación de otro poder que podría significar un contrapeso al Ejecutivo: el Poder Legislativo. En efecto, Stroessner no sólo ejerce un poder de veto sobre la lista de candidatos para integrar la Junta de Gobierno, sino también sobre las listas de candidatos a diputados y senadores. De este modo, el presidente se asegura la presencia de una mayoría parlamentaria que no va a cuestionar la estructura misma del régimen, minimizando las funciones y el poder del órgano parlamentario. El presidente no se responsabiliza ante el Legislativo, los ministros no pueden ser objeto de juicio político, no existe el derecho de interpelar a los ministros, el Congreso no puede prorrogar sus propias reuniones ni tampoco convocar a sesiones extraordinarias. Asimismo, el presidente puede disolver el Congreso cuando lo juzgue necesario y declarar el estado de sitio sin rendir cuentas al Parlamento.

Los grupos parlamentarios son también grupos disciplinados que siempre votan como partido más que como diputado o senador. No hay autonomía del representante *vis a vis*.

Tanto la erradicación de la política en el interior del partido como la anulación de la autonomía del Congreso y de los grupos parlamentarios tiene como consecuencia un "*non policy oriented political system*". La erradicación de un espacio en donde pueda emerger una pluralidad de sujetos se traduce inmediatamente en la erradicación del debate sobre las políticas públicas a ser implementadas por el gobierno.

En conclusión, el partido hegemónico tiene una relación heterónoma con el gobierno para asumir su rol de partido del gobierno en contraposición

al rol de partido en el gobierno. Su "hegemonía" en el subsistema de partidos le es adjudicada por el sistema con el fin de ejercer la función de "brazo partidario" de la dictadura.<sup>18</sup>

### 3. Las demandas de la sociedad política

#### 3.1. La sociedad política informal: un poco de historia

La política de partido hegemónico autoritario con un sistema de partidos en dos niveles, en uno el partido hegemónico y en otro los partidos secundarios, se inicia en 1959 con la firma del Decreto-Ley 204 mediante el cual los partidos fundados en fechas anteriores a 1959 —con excepción del Partido Comunista— podían obtener reconocimiento jurídico.

En 1960 el decreto 204 se transforma en Ley 600 y los partidos revolucionario febrerista y liberal enfrentan la disyuntiva de aceptar o no las reglas de juego que ofrecía el gobierno. No obstante, las injusticias inscritas en la Ley, reconocen que la misma significaba un cambio en relación a la política del partido único que había regido desde 1947. Es más, muchos políticos creyeron que la nueva Ley podía conducir al inicio de un proceso de apertura. La disyuntiva causó una división en el Partido Liberal, desprendiéndose el grupo liderado por los hermanos Levi-Ruffinelli que decidió aceptar las reglas de juego y obtuvo su reconocimiento jurídico en 1962, y posteriormente participó en las elecciones de 1963 en representación del Partido Liberal. Más tarde, el Partido Revolucionario Febrerista decidió aceptar, obteniendo su reconocimiento en 1963, mientras que en 1966 el resto del conglomerado liberal optó por la vía participacionista y se inscribió ante las autoridades electorales con el nombre de Partido Liberal Radical.

Con la participación de estos partidos la política de partido hegemónico llegó a su punto óptimo. Coincidientemente, en 1967 se llamó a una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución de 1940. La Constitución de 1967 fue producto de esa Constituyente, Constitución que, entre otras cosas, le permitió al presidente Stroessner postularse como candidato a la presidencia por dos períodos más (de 1968 a 1973 y de 1973 a 1978).

Culminadas las elecciones de 1968 se inició el lento proceso de crisis de legitimidad de la política del partido hegemónico autoritario. El fraude electoral, la falta de garantías en el ejercicio de las libertades públicas y la marginación de los partidos secundarios en todo el proceso de toma de decisiones hicieron que los partidos participacionistas comenzasen a revisar sus posturas. En 1973 el Partido Revolucionario Febrerista decidió no presentar candidatos a las elecciones de ese mismo año y pregón el voto en blanco, quedando de hecho y por voluntad propia fuera del Parlamento. En 1977 el liberalismo radical se escindió y una corriente mayoritaria del mismo decidió retirarse del proceso y fundar lo que hoy es el Partido Liberal Radical Auténtico. No obstante, quedaron en el Parlamento el Partido Liberal y el Partido Liberal Radical.

El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) nunca ha obtenido su reconocimiento legal, y al igual que el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Movimiento Popular Colorado (MOPOCO) es considerado un partido "irregular".<sup>19</sup>

En 1979 se formó una multipartidaria llamada Acuerdo Nacional que reunió a los partidos irregulares que acabamos de mencionar y al Partido Revolucionario Febrero (PRF) que, aún en la vía extraparlamentaria, nunca perdió su reconocimiento jurídico y sigue siendo un partido regular. Desde entonces se creó una situación de dualidad en donde conviven una sociedad política informal, que rechaza las reglas de juego de la política de partido hegemónico autoritario, y una sociedad política formal cobijada detrás de su supuesta "institucionalidad", que se niega a cuestionar su estructura.

En el caso del Partido Colorado su subordinación al Poder Ejecutivo también ha creado conflictos y tensiones. Desde 1954 el general Stroessner ha implementado una política de sucesivas purgas para deshacerse de grupos y corrientes que levantan banderas de autonomía partidaria. La última purga excluyó la corriente tradicionalista, a la cual no le fue permitido participar en la Convención Ordinaria del Partido Colorado del 2 de agosto de 1987. Antes habían sido excluidos los epifanistas (1954), los que conforman el MOPOCO (1962), y los éticos (1986). Estos tres últimos hoy se presentan ante la sociedad paraguaya con los nombres de Asociación Nacional Republicana en el Exilio y la Resistencia (epifanistas), el MOPOCO (actualmente dividido en MOPOCO y MOPOCO-Nacional) y el Movimiento Ético y Doctrinario (éticos). Los epifanistas, el MOPOCO en sus dos vertientes y el Movimiento Ético y Doctrinario formaron en 1987 lo que se conoce como Convergencia Colorada. Los tradicionalistas, por su lado, se han coaligado con un grupo de influyentes notables del coloradismo que se consideran antistrionistas y que se autodenominan Movimiento de Integración Colorada (MIC).

Veamos a continuación cuáles son las demandas de los actores que conforman esta sociedad política informal.

### 3.2. *Las demandas de la sociedad política informal y el Acuerdo Nacional*

Los partidos del Acuerdo<sup>20</sup> levantan un conjunto de demandas que gira en torno de tres temas principales: a) la liberalización, b) la democratización, y c) la modernización.

a) Liberalización: Demandas que buscan concretar un sistema de garantías que les permita a los partidos organizarse, movilizarse y publicitarse a través de los medios masivos de comunicación. Demandas en defensa y promoción de los derechos humanos. Demandas de derogación de leyes liberticidas (Leyes 209, 294 y 323). Demandas en pro de la libertad de prensa, libertad de expresión, de asociación y reunión, libertad para los presos políticos. Demanda de levantamiento del estado de sitio.

b) Democratización: En este campo encontramos las demandas que solicitan igualdad de oportunidades para acceder al poder. En lo que concierne a la Ley Electoral se hace hincapié en la eliminación de las políticas de exclusión sobre la base de criterios ideológicos, la conformación de autoridades electorales imparciales y la creación de fondos públicos para financiar las campañas electorales. Asimismo, se critica al sistema de representación con prima que establece dos tercios de las bancas para el partido ganador y se aboga por un sistema de representación proporcional.

Igualmente, existen demandas que exigen la neutralidad del Estado, tanto en lo que se refiere a las FF.AA. como a la burocracia estatal. Se exige el apartidismo de las FF.AA. y de la burocracia estatal. De este modo se impediría la transferencia masiva de recursos del Estado al Partido y el consecuente desequilibrio en la correlación de fuerzas.

Finalmente, se demanda por un proceso electoral limpio, sin fraudes.

c) Modernización: Demandas que apuntan a cómo el gobierno debe ejercer el poder. Demandas por un ejercicio del poder que se guie según los principios de la legalidad, erradicando la arbitrariedad. Se busca la consecución de un Estado moderno, racional. También se dan demandas que se orientan hacia la conformación de una burocracia estatal que sea contratada en base a criterios de idoneidad profesional y no de clientelismo político y patronazgo, tal como sucede hasta ahora.

Estas son, someramente, las demandas de los partidos del Acuerdo. Ahora bien, ¿cuáles son las demandas de las corrientes disidentes del Partido Colorado?

#### 3.2.1. *Las demandas de las corrientes disidentes del coloradismo*

Dentro del campo de las corrientes disidentes del coloradismo existen grupos radicales y grupos conservadores que difieren en cuanto a sus objetivos.<sup>21</sup> El conjunto de las corrientes radicales está compuesto por los firmantes de la Convergencia Colorada, mientras que el Movimiento Tradicionalista, y el MIC conforman el conjunto de las corrientes conservadoras.

Los temas de ruptura que dividen a radicales y conservadores giran en torno de la democratización, tanto del régimen político como del partido.

Para las corrientes radicales la democratización del régimen es una demanda central y los contenidos de la misma son similares a los planteados por los partidos del Acuerdo, de manera que no es necesario hacer una revisión de las mismas. Simplemente recordemos que existe convergencia (en líneas generales) entre las corrientes disidentes radicales del coloradismo y los partidos del Acuerdo en cuanto a la necesidad de democratización del régimen. Sin embargo, en cuanto a las demandas de democratización del partido sí vale la pena mencionar algunos de sus contenidos, ya que éstos son propuestas propias de las corrientes disidentes radicales. En este sentido, el Movimiento Ético y Doctrinario pretende reorganizar el partido sobre la base de la participación, a través de la realización de tres actos claves:

"a) Declarar una amnistía interno-partidaria que beneficie a todos los sectores partidarios que han sufrido sanción, marginación o persecución de cualquier tipo, restituyendo a todos por igual la plenitud de sus derechos político-partidarios y convocándolos para participar activamente del proceso de reorganización partidaria.

"b) Integrar con representantes del partido una Comisión de Reorganización que inicie el saneamiento de los padrones partidarios para asegurar que, tanto las asambleas de reorganización de las seccionales coloradas de todo el país como la Convención de Reorganización del Partido, se desenvuelvan con absoluta regularidad y representatividad.

"c) Iniciar de inmediato y simultáneamente con todos los demás, acciones que aquí se proponen, procesos eleccionarios de normalización en cada seccional del país a fin de asegurar que junto con la reorganización de las seccionales se proceda al mismo tiempo a elegir a auténticos representantes del pueblo colorado para la Convención de Reorganización."<sup>22</sup>

Sobre estos puntos existe consenso en el seno del MOPOCO en sus dos vertientes, en la ANR en el Exilio y la Resistencia. Lo que se intenta es re establecer el pluralismo en el interior del partido, para erradicar la política de la lista única y levantar las presiones que se ejercen sobre los organismos de base y los afiliados para que se mantengan obedientes y disciplinados ante las directivas de la cúpula. En este sentido ciertas propuestas del MOPOCO sirven para reforzar la tendencia presente en la propuesta del Movimiento Ético y Doctrinario. Por ejemplo, el MOPOCO propone la "adopción de una legislación electoral interna que asegura la representación de las minorías en los cuerpos orgánicos partidarios".<sup>23</sup>

A diferencia de las corrientes radicales, el discurso de las corrientes conservadoras no asume la temática de la democratización tanto del régimen como del partido. Existe un silencio ambiguo, que puede ser táctico o bien indicativo de lo sustancial en esas corrientes. No obstante, las corrientes conservadoras convergen con las radicales cuando se trata de la problemática de la autonomía y la modernización del partido. En este sentido, existe cierto consenso de que el partido debe pasar de ser el partido *del* gobierno a ser el partido *en el* gobierno. Tal tránsito implica una reestructuración de las funciones del partido para superar los límites impuestos por el stronismo (ejercicio del clientelismo prebendario, movilización de las masas, fuerza represiva y de delación y aparato ideológico) transformándose así en un órgano capaz de orientar las políticas públicas del gobierno.

Por último, para las corrientes conservadoras la autonomía implica sobre todo la posibilidad de postular a un candidato civil para la presidencia de la república. La diferencia con los colorados radicales en este punto estriba en que para estos últimos ese candidato debe surgir de la reconversión y reorganización, con la participación de las bases del partido, mientras que los conservadores prefieren mantener el predominio de las cúpulas en cuanto al planteo de las opciones.

### 3.2.2. *Las respuestas del gobierno*

La respuesta del gobierno a estas demandas y multiplicación de actores disidentes ha sido regresiva en el plano de la democratización, y funcional a los intereses del Estado en el plano de la modernización.

En relación al Acuerdo Nacional el gobierno ha negado toda posibilidad de diálogo ya sea a través de mecanismos informales o en el foro del Diálogo Nacional propuesto por la Iglesia Católica en 1986. Asimismo, en cuanto a los contenidos institucionales, las respuestas del gobierno han tenido a afianzar sus políticas tradicionales. Podemos notar que en las dos ocasiones en que se ha reformado el Estatuto Electoral las enmiendas han estado orientadas a excluir y reprimir a los partidos del Acuerdo. En 1982 se reformó la Ley 600 y pasó a ser Ley 886. Se introdujeron nuevos artículos que están destinados a combatir la emergencia del Acuerdo Nacional. Entre ellos se destacan los artículos 26, 27 y 28 que tienen como intención prohibir las conexiones de los partidos o asociaciones nacionales con entidades extranjeras, tras la positiva acogida que recibió el Acuerdo en el plano internacional, impidiendo así el ingreso de subvenciones o recursos de todo tipo provenientes de las internacionales liberal, socialdemócrata y demócrata-cristiana. Asimismo, se aprobó la inclusión del artículo 21 que dice que los nombres y símbolos de los partidos incluidos en la sociedad política formal son propiedad exclusiva de éstos y que ninguna otra asociación puede utilizarlos solos o con agregados. Tal disposición evidentemente está destinada a obstaculizar la emergencia y funcionamiento de las corrientes disidentes coloradas y del Partido Liberal Radical Auténtico. En octubre de 1987 este mismo artículo 21 fue enmendado cambiando la disposición de que los partidos afectados por la utilización de sus símbolos y nombres debían plantear una demanda ante las autoridades electorales para que éstas actuasen en contra de los agresores. Hoy las autoridades electorales pueden actuar directamente, sin mediar una demanda por parte de los partidos afectados.

En lo concerniente a las corrientes coloradas disidentes la política tam poco ha variado. Las corrientes "tradicionalista" y "ética" que por un tiempo tuvieron cierto espacio, hoy se encuentran excluidas. Asimismo, el general Stroessner se ha asegurado su reelección como candidato a presidente de la república por parte del Partido Colorado, dejando de lado las propuestas de un candidato civil y, evidentemente, impidiendo todo proceso de reorganización del partido con la participación de las bases.

Las innovaciones del gobierno respecto del partido han sido escasas y de relativa significación. Encontramos que hoy por hoy se ha aceptado la existencia de una corriente minoritaria cómplice del hegemonismo autoritario que subsiste en el interior del partido y que se llama Línea Nacional Popular. Asimismo, se ha implementado una modernización del partido a nivel de las comisiones de propaganda y de movilización, para optimizar la publicidad del líder a través de modernas técnicas propagandísticas y de una regimentación más racional de la masa partidaria (computarización de los padrones, control de asistencia de los funcionarios públicos a los mitines políticos, movilización de clientelas más eficientes, etcétera).

El resultado de todo esto es, naturalmente, una creciente polarización de la situación. Por un lado, existe un cerramiento del gobierno a aceptar cualquier otra política que no sea la del sistema de partido hegemónico autoritario subordinado al Poder Ejecutivo y, por otro, existe un creciente desplazamiento de las estrategias de la sociedad política informal hacia la tesis de la movilización ciudadana o popular y la desobediencia civil en demanda de una democracia representativa auténtica. Los escenarios futuros en lo que concierne a los actores políticos se verán jalones por estas dos posiciones, planteando serios interrogantes respecto de las perspectivas de una transición pactada a la democracia en el Paraguay.

#### 4. Polarización y represión. La transición bloqueada

Las respuestas del gobierno ante la creciente crisis de legitimidad del orden político nos han indicado que el mismo no está dispuesto a ceder en el plano de la institucionalidad. Si bien a nivel del ejercicio del poder y del tratamiento práctico del problema, el actor gobierno demostró en ocasiones y por períodos tener un comportamiento más tolerante y flexible, hoy la inflexibilidad demostrada en el ámbito de las normas institucionales se traduce en un endurecimiento de su accionar en todos los niveles.

Un hecho fundamental para comprender el actual ciclo represivo lo constituye la exclusión de la corriente tradicionalista del partido y el copamiento de la Junta de Gobierno por parte de la corriente stronista "militante-stronista-combatiente". Al asumir la corriente militante la conducción del partido se producen dos fenómenos. Por un lado, se desplaza a un sector que representaba una opción de "dictablanda" y mantenía una postura de tolerancia relativa con respecto a la emergencia de los actores políticos y sociales contestatarios. Por otro, y como consecuencia de este desplazamiento, el presidente vuelve a recobrar la unidad de mando en el interior del partido y lo que le posibilita preparar el terreno para la implementación de su proyecto de reestructuración del Estado de partido hegemónico autoritario. Efectivamente, al estar presente los tradicionalistas en el aparato partidario y existiendo la división se producía un debilitamiento del "brazo partidario" de la dictadura. Cualquier proyecto de reestructuración de la dictadura debía antes que nada salvar el escojo de la división, ya que el avance sobre los actores políticos y sociales contestatarios y la desarticulación del "proyecto democrático" presupone la acción concertada de FF.AA., gobierno y partido; un partido dividido en representantes de una dictadura y representantes de una dictablanda no favorecía dicha concertación. En consecuencia, era imprescindible disciplinar el Partido antes de intentar sofocar el "proyecto democrático".

##### 4.1. Proyecto de reestructuración y represión

Ahora bien, ¿qué significa el proyecto de reestructuración del Estado de partido hegemónico autoritario? La respuesta a este interrogante nos

servirá de hilo conductor para el bosquejo del escenario futuro en lo que concierne a la relación de los actores políticos disidentes con el gobierno. A nuestro entender, y es lo que pensamos desarrollar a continuación, el proyecto de reestructuración de la dictadura significa, en primera instancia, una revaloración del aparato represivo por parte del Estado y, consecuentemente, la búsqueda de una salida no negociada a los conflictos planteados por la crisis de legitimidad que ha venido sufriendo el orden político a lo largo de la década del ochenta.

La revaloración del aparato represivo acarrea consigo una transformación de los modos en que se da su presencia en la sociedad. Durante los períodos de tolerancia el aparato represivo tiende a *vigilar* más que a *intervenir* en el desarrollo de los acontecimientos. En este sentido, podemos afirmar que cuando hay tolerancia el aparato represivo discrimina entre *tipos de existencia del opositor*, vigilando que el mismo no logre una existencia que desborde determinados límites. Sin embargo, en los períodos de represión el aparato es impulsado a intervenir indiscriminadamente, apuntando a la eliminación de la *existencia misma* del opositor.

¿Cómo interviene el aparato represivo? La acción represiva tiene varios puentes que vale la pena analizar ya que se asemejan en su lógica a los objetivos de minimización del desempeño de los partidos secundarios que están inscriptos en las leyes electorales discutidas en el segundo apartado de este trabajo.

En primer lugar, se da la *interrupción de los vasos comunicantes entre partido y sociedad*. En dicha política prevalece la eliminación del contacto con la ciudadanía a través de los medios masivos de comunicación. De ahí la clausura, en setiembre de 1987, del periódico *El Pueblo* del PRF. El periódico había alcanzado un tiraje superior —en ocasiones— al de los diarios independientes y aunque oficialmente era el vocero del PRF, de hecho se había convertido en portavoz de la lucha antidiplomatica en todas sus facetas, incluyendo a todos sus protagonistas. Por ello también el constante asedio verbal hacia algunos diarios independientes críticos y los periodistas en general. En la misma situación de guerra de nervios se encuentran el semanario católico *Sendero* y la radio católica "Cáritas". También está incluida en esta política de interrupción de los contactos entre partido y sociedad la cancelación de actos de los espacios públicos y los paneles, foros, conferencias y reuniones de debate que vinculaban a la dirigencia política con la ciudadanía en espacios cerrados de discusión.

Así como se interrumpen los vasos comunicantes entre partido y sociedad, también existe una política de obstaculización de los contactos entre base y dirigencia en el interior de los mismos partidos. El caso más flagrante de este tipo de interrupción es el PLRA que sufre un constante asedio con apresamientos continuos de sus dirigentes y militantes a la hora de querer organizar reuniones o mitines. Durante el período de la tolerancia, cuando se dio el regreso del exilio del dirigente Domingo Laíno y el levantamiento del estado de sitio, este partido logró reunir a más de 250.000 afiliados y simpatizantes en distintas concentraciones en el interior de la república. Desde que se inició el período de la represión, este tipo de concentra-

ciones fueron totalmente prohibidas. El corte de la relación base-dirigencia, en el caso del PLRA, se efectúa sobre todo impidiendo el tránsito entre la ciudad y el campo y viceversa. El PLRA al ser un desprendimiento del tradicional Partido Liberal, su base "histórica" está compuesta de capas campesinas, de manera que el control que tiene el Estado sobre las vías de comunicación que integran el territorio nacional, la ciudad y el campo, actúa como un poderoso instrumento desarticulador. La misma política de aislamiento de la dirigencia política mediante su confinamiento al ámbito urbano capitalino puede notarse con las dirigencias disidentes coloradas que también tienen una base campesina importante. Inclusive puede afirmarse que en el caso de las disidencias coloradas la política de corte del vínculo base-dirigencia se aplica más estrictamente, pues el Partido Colorado es el "frente interno" de la dictadura. Asimismo vale la pena agregar que la separación ciudad-campo responde a una política general de aislamiento de la capital *vis a vis* el resto de la república, lo que impide la vinculación base-dirigencia a nivel de los partidos. Asimismo, esta política abarca el conjunto de los actores sociales y políticos que protagonizan la lucha antidictatorial.

#### *4.1.1. La tendencia a la modernización del aparato represivo*

Debido al hecho que el ciclo represivo actual se da en un contexto internacional y nacional distinto al de épocas anteriores (en el presente la dictadura paraguaya se desenvuelve en una región en vías de recuperación democrática y sufre los porreniores de una política norteamericana que insiste en eliminar las dictaduras "de izquierda y de derecha"; asimismo, se enfrenta a una sociedad nacional más compleja y más organizada), la lógica represiva y sobre todo los servicios de inteligencia que los orientan deberán entrar en un proceso de modernización que les permita amoldarse a las nuevas circunstancias. La modernización se daría a través de una aplicación más racional del instrumental del terror. La tortura, las desapariciones no pueden ejecutarse cuando se trata de opositores demasiado conocidos, con vinculaciones internacionales y amparados por las organizaciones de derechos humanos. Tampoco se puede ejercer cuando se trata de acontecimientos que tienen cobertura en la prensa o existen organizaciones humanitarias o de carácter político-social que hacen un seguimiento de los mismos. La modernización también implica una profundización en los programas de entrenamiento del personal ligado a los servicios de inteligencia. Los entrenamientos en "guerra política" a los que han sido sometidos cuadros militares, policiales y políticos en la República de China (Taiwán) ya han tenido su impacto creando un servicio de inteligencia capaz de discernir entre las distintas corrientes político-ideológicas que conviven en el complejo mundo de la lucha antidictatorial. Consecuentemente, los seguidores de las distintas corrientes reciben distinto "trato".

Huelga decir que el impacto que tiene la modernización del aparato represivo sobre los partidos y corrientes que conforman la sociedad política informal es relativamente más benigno que el que tiene sobre los individuos,

grupos y círculos solidarios que no tienen organización y actúan en espacios alejados. En este sentido, la situación de campesinos que ocupan parcelas precarias de tierras es mucho más angustiante que la de los militantes de partidos que utilizan su organización como defensa y cuentan con abogados, amigos en la prensa, contactos internacionales, etc. Asimismo, el aparato represivo y los servicios de inteligencia también saben que la sociedad política informal no representa una alternativa revolucionaria, ni pregonan una estrategia de vía armada y, por lo tanto, su peligrosidad disminuye.

#### *4.2. La depuración del Partido Colorado*

La situación de represión está y seguirá estando acompañada de una depuración progresiva del Partido del Gobierno. Dicha depuración cumple sus plazos a medida que van feniendo los mandatos de las dirigencias medias y superiores. Depuración del Partido significa también depuración en el interior de la administración pública, y para ello el Gobierno ha demostrado su voluntad de orientar su política de patronazgo hacia la captación de elementos que son leales al proyecto de reestructuración del Estado-partido hegemónico autoritario y hacia la expulsión de los simpatizantes del tradicionalismo que aún quedan en la administración pública.

#### *4.3. La sociedad política informal: la confrontación imposible*

Todo el proceso de represión y depuración que se está y seguirá efectuando nos plantea la pregunta sobre qué pueden hacer los actores que constituyen la sociedad política informal para lograr sus objetivos.

Hasta el momento la tesis de los partidos del Acuerdo y de las corrientes coloradas que conforman la Convergencia ha sido la de boicotear el andamiaje institucional del Gobierno en lo referente al proceso electoral y al mismo tiempo impulsar la movilización ciudadana con desobediencia civil. Concomitantemente, se ha proclamado desde todos los partidos y corrientes la necesidad de forjar frentes antidictatoriales en donde converjan no sólo los partidos políticos, sino también los movimientos sociales que están en contra de la dictadura.

El boicot al proceso electoral que se debe realizar el 14 de febrero de 1988 ha tomado la forma de llamados a la abstención (PLRA, MOPOCO y MDP) y al voto en blanco (PDC, Eticos y PRF). Además se formó una Coordinadora Nacional de la Campaña por Elecciones Libres que reúne en su seno al MOPOCO, el PLRA, el PDC, el MDP y un conjunto de organizaciones sociales y de mujeres tales como el Movimiento Intersindical de Trabajadores, Mujeres por la Democracia y Unión de Mujeres Paraguayas.

La movilización, por su parte, consiste en un constante intento de organizar paneles, mitines, marchas relámpago, intento que es casi siempre desarticulado o prohibido por la policía o por un nuevo actor represivo que

es la Guardia Nacional Republicana, que se compone de civiles armados que responden a las directivas del Partido.

Respecto a la táctica de la movilización, es preciso hacer algunos comentarios ya que ella es el eje del discurso del "qué hacer" de los actores políticos contestatarios en el aquí y el ahora.

La estrategia de la movilización con desobediencia civil supone la existencia de una ciudadanía combativa capaz de desafiar el aparato represivo y llevar adelante una lucha de constante choque y enfrentamiento con el mismo sin recurrir a la violencia armada. Se asume la existencia de una ciudadanía heroica<sup>24</sup> que aún no se ha dado en forma sostenida, que es lo que se requiere en estos casos. Las movilizaciones surgieron por momentos —abril y mayo del 86, por ejemplo—, pero luego se van asfixiando, perdiendo fuerza, motivación, consistencia.

Asimismo, deberíamos preguntarnos si las demandas por un cambio de régimen político son realmente demandas movilizadoras a nivel de masas, sobre todo si consideramos que en el Paraguay la demanda por un régimen democrático no se engarza en una memoria colectiva capaz de darle sentido concreto al objetivo. ¿Qué es la democracia? ¿Cuándo vivimos la democracia?

La estrategia de la movilización no toma en cuenta ciertos aspectos claves de la cultura política, como son el miedo y la carencia de una memoria colectiva capaz de vitalizar el significado de lo democrático. Todo esto se podría paliar, quizás, con la presencia de liderazgos que sepan sobrelevar la carencia de cultura combativa y democrática mediante una relación carismática de carácter mesiánico con las masas, pero hasta el momento no se ha podido centrar un liderazgo en el interior de la sociedad política informal. El único líder partidario que se ha acercado a este "status" es Domingo Laíño del PLRA. Sin embargo, su liderazgo no tiene suficiente alcance y amplitud. Su presencia surte efectos en el pueblo campesino liberal, pero no logra aglutinar campo y ciudad, campesinado, clase media y trabajadores urbanos. Tampoco logra aplacar la competencia por el liderazgo que existe en el seno de la dirigencia política que conforma la sociedad política informal, de manera que a nivel de élite su capacidad de surgir como directriz del proyecto democrático se ve constantemente socavado.

En principio, uno de los modos de desbloquear esta situación es apelando al único actor que tiene real poder de veto sobre el proyecto de reestructuración del Estado de partido hegemónico autoritario: las FF.AA., más específicamente el Ejército. Lamentablemente, el análisis de los movimientos en el interior del Ejército es tremadamente difícil. La capacidad que tienen los investigadores y analistas políticos de obtener datos objetivos es precaria y no supera los documentos oficiales, expresamente revelados al público, y a los informantes ocasionales que "comentan". Por lo pronto, tenemos dos indicios significativos que pueden tomarse en consideración para el bosquejo de escenarios futuros. Toda la alta jerarquía castrense estuvo presente en la Convención Extraordinaria de la ANR en noviembre de 1987 para celebrar el lanzamiento de la candidatura de Stroessner para presidente de la república. Más aún, ningún representante de las FF.AA. ha

hecho declaración oficial alguna que ponga en tela de juicio la legitimidad de la actual Junta de Gobierno de la ANR, a sabiendas, ésta fue "ganada" mediante la táctica de la exclusión violenta de los representantes de la corriente tradicionalista. El mismo día de la Convención Ordinaria del Partido Colorado del 1º de agosto de 1987, las FF.AA. estaban acuarteladas, por orden expresa del general Stroessner, Comandante en Jefe de las FF.AA., y cuando se evidenció el atraco y Juan Ramón Chavez anuló la convención haciendo uso legítimo de los poderes que le confiere el Estatuto de la ANR como Presidente de la Junta de Gobierno, las FF.AA., se mantuvieron disciplinadas, acatando la orden del Comandante en Jefe.

Hasta ahora, no ha habido por parte de las FF.AA. un gesto de desacuerdo con el proyecto de reestructuración del Estado de partido hegemónico autoritario. Sin embargo, existe la hipótesis de que los actos del estamento militar<sup>25</sup> son reveladores de la opinión de los generales, pero que a nivel de los coronellos existirían descontentos capaces de hacer germinar una trama conspirativa que ligue una oficialidad intermedia con algún actor político disidente y provoque un golpe de estado. Particularmente aparece la tesis de que el tradicionalismo podría ser ese "actor político disidente".

Uno de los problemas más serios que enfrenta las FF.AA. es el de la renovación de cuadros superiores. "Hay una deformación estructural en las FF.AA., esos 42 generales que no pasan a retiro y de los cuales una veintena tendría que haber pasado a retiro hace bastante tiempo, crea una promoción tapón o varias promociones tapón. En total son 259 coronellos que no van a ascender y van a terminar su carrera como coronellos o, en el mejor de los casos, como coronellos con sueldos de general de brigada".<sup>26</sup> Según Lezcano, esta contradicción, más la crisis del sistema de prebendas y privilegios debido a la escasez de recursos que sufre el aparato estatal, son los dos factores que más descontento han creado en el seno de la oficialidad intermedia. La hipótesis subsiguiente del analista es que tal descontento, aunado a la aparición de actores políticos disidentes tales como los tradicionalistas y los éticos que tienen lazos familiares, económico-comerciales y de experiencias compartidas con miembros del estamento militar, crea una situación en donde la conspiración puede llegar a fructificar.

A pesar de que la hipótesis de la trama conspirativa de Lezcano aparece como plausible, en el cuadro futurológico que estamos haciendo, por el momento no ha habido ninguna contrastación de aquella hipótesis. A nuestro entender, existen mayores posibilidades de que las FF.AA. no ejerzan su poder de veto si no cuando llegue el momento de la sucesión a Stroessner, ya sea a la hora de su muerte o si éste decide retirarse en 1993, año en que finaliza el próximo período presidencial. Mientras Stroessner siga al frente de la triada FF.AA.-Gobierno-Partido Colorado no habrá intervención de las FF.AA.

## Notas

1 Ver Campero, Guillermo, "Luchas y movilizaciones sociales en la crisis: ¿se constituyen movimientos sociales en Chile?", en *Los movimientos sociales ante la crisis*, Calderón, Fernando (compilador), Biblioteca de Ciencias Sociales, núm. 18, UNU - CLACSO - IISUNAM, Buenos Aires, 1986.

2 Mussolini, Benito, *El Fascismo*, Guarania, Año III, núm. 26, Asunción, Paraguay, 20 de diciembre de 1935.

3 Ver Caballero, Esteban, "Paraguay: Crisis económica, relaciones sociales y partidos políticos. Apuntes para el análisis de la coyuntura 1982 - 1984", en Rivarola, Domingo (comp.), *Los movimientos sociales en el Paraguay*, CPES, Asunción, Paraguay, 1986.

4 Sobre el concepto en cuestión ver los trabajos de Brunner, José Joaquín, "Ideología, legitimación y disciplinamiento" en *Autoritarismo y alternativas populares en América Latina*, Ed. FLACSO, San José, Costa Rica, 1982, y "Políticas culturales y democracia: Hacia una teoría de las oportunidades" en *Políticas culturales en América Latina*, Cancilini, Néstor (comp.), Ed. Grijalbo, Colección Enlace, México, 1987.

5 Brunner, José Joaquín, "Políticas culturales y democracia: Hacia una teoría de las oportunidades", en Cancilini, Néstor G. (comp.), *Políticas culturales en América Latina*, Ed. Grijalbo, Colección Enlace, México, 1987, pág. 190.

6 Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 1, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1980.

7 Idem, págs. 278-279.

8 Ley 886, Art. 25.

9 Ley 886, Art. 25.

10 Lara Castro, Carmen, *Participación/Abstención*, Ed. Ñandutí Vive, Asunción, 1987, pág. 79.

11 Ley 886, Art. 29.

12 Ley 886, Art. 35.

13 El régimen que se instaló en Paraguay desde 1954, ya determinó la clausura parcial o definitiva de los siguientes periódicos: *La Mañana* (1959), *La Libertad* (1966), *Comunidad* (1969), *El Radical* (1969, 1971 y 1977), *El Pueblo* (1972, 1980 y 1987), *El Sendero y Diálogo* (1974), *Criterio* (1977), *La Tribuna y Última Hora* (1979), *La República* (1981), *El Enano* (1981), *Resumen* (1983), *ABC Color* (1984). También fueron suspendidas o clausuradas las siguientes radios: Radio Stentor, Napirú, Periódico del Pueblo y Ñandutí.

14 Ver Art. 8, ley 886.

15 Ver Art. 159, ley 886.

16 Caballero, Esteban, "Régimen electoral y de partidos bajo la dictadura de Stroessner: Situación y perspectivas", Informe de Avance de Investigación, Proyecto "Cambio político y democratización en el Paraguay: análisis global y prospectivo", CLACSO - Convenio PAAI 1976-87, pág. 13.

17 Ver Moulián, Tomás, "Democracia y tipos de Estado: disquisiciones en dos movimientos", en Vega, Juan Enrique, *Teoría y política en América Latina*, Ed. Libros del Cide, México, 1983.

18 Ver Caballero, Esteban, *Caracterización del sistema político paraguayo*, Anales del CERPA, núm. 1, 1985.

19 Para una presentación esquemática de los partidos políticos en el Paraguay, ver Morínigo, José N. y Silvero, Ilde, *Actitud y opiniones políticas en el Paraguay*, Ed. Histórica, Asunción, 1986.

20 Para presentar las demandas del Acuerdo Nacional hemos utilizado numerosos documentos y artículos de prensa. La versión que damos es necesariamente una síntesis de una trama más compleja de propuestas. El lector puede consultar los siguientes trabajos:

a) *Programa del Acuerdo nacional*, Asunción, 1983.

b) *Anteproyecto de Ley que establece el estatuto de los partidos políticos y el fuero electoral*, Partido Demócrata Cristiano, 1981.

c) *Propuestas del Movimiento Popular Colorado*, Ediciones Patria Libre, julio de 1984.

d) "Propuestas para un nuevo orden político", Benítez, Juan Manuel, *Cuadernos del Cerpa*, núm. 3, 1987.

e) Latino, Domingo, *Transición de la dictadura a la democracia. Bases para un Proyecto*.

f) *Propuestas de emergencia para la realidad nacional*, Partido Revolucionario Febrero, 1984.

g) Acevedo, Euclides y Rodríguez, José Carlos, *Manifiesto Democrático*, Ed. Acaverá, Asunción, 1986.

21 Al igual que en el caso del Acuerdo Nacional, para hacer la síntesis de las demandas de las Corrientes Coloradas disidentes hemos utilizado una multiplicidad de recortes de diarios y documentos. Para el interesado recomendamos:

a) Romero Pereira, Carlos, *Una propuesta ética*, Ed. Histórica, Asunción, 1987.

b) Carta de la Convergencia Colorada, *El Pueblo*, 19 de agosto de 1987.

c) Comunicado del Movimiento Tradicionalista Colorado, Asunción, agosto 17 de 1987, *Diario Hoy*, 18 de agosto de 1987.

d) Propuestas políticas del Dr. Juan Manuel Frutos, *Diario Patria*, 13 de febrero de 1987.

e) *Mensaje del coloradismo histórico al pueblo paraguayo*, ANRER, 1987.

f) *Esquema político: una opción republicana*, Movimiento de Integración Colorada, 1987.

22 Romero Pereira, Carlos, *Una propuesta ética*, Ed. Histórica, Asunción, 1987, pág. 48.

23 Sobre el tema, ver los trabajos de Martínez, Javier (1987), Tironi, Eugenio (1987) y Moulián, Tomás (1983).

24 Lezcano, Carlos María, *FFAA. en el Paraguay: situación y perspectivas*, BASE/ ISEC, Documento de Trabajo núm. 3, 1986.

25 Entrevista para la investigación *Cambio político y democratización en el Paraguay*, CLACSO.

26 Lezcano, Carlos María, ob. cit.

**Democratización y modernización del Estado:  
El caso de Bolivia\***

René Antonio Mayorga\*\*

*Pero, después de tantas profecías fallidas, ¿acaso no conviene a las ciencias sociales admitir la complejidad aunque tenga que sacrificar su parte de pretensión al poder de predicción?*

*Albert O. Hirschman*

*Cuando pensamos en el futuro del mundo, aludimos siempre al lugar donde éste estará si prosigue así como nosotros lo vemos andar, y no pensamos que no camina en línea recta sino en curva y que su dirección cambia constantemente.*

*Ludwing Wittgenstein*

\* Trabajo elaborado en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, "Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía".

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

## Introducción

Si el tema central de este ensayo sobre la democratización y modernización del Estado se refiere al juego de interacción, tensiones y conflictos entre la política del Estado y las respuestas de los diversos sujetos sociales y políticos importantes, el caso de Bolivia exige necesariamente explicar el radical viraje que se produjo en el proceso de democratización a partir de agosto de 1985. Sólo en tal contexto es posible abordar las transformaciones ocurridas en los campos de conflicto entre la sociedad y el Estado que atañen a la problemática de la democratización y modernización estatal.

Un breve análisis de la naturaleza del proceso de democratización y de las modificaciones sufridas por el régimen político en el último lustro, es en todo caso un supuesto indispensable para delimitar los rumbos y posibles escenarios de las relaciones entre la sociedad (los sujetos sociales y políticos) y el Estado.

Tras estudiar las políticas estatales y las respuestas de los actores sociales y políticos, este ensayo planteará los escenarios posibles y expondrá algunas reflexiones finales que ponen énfasis en el distanciamiento que se está produciendo entre el proceso real de democratización y la "salida óptima de la crisis" tal como fue esbozada en el documento básico del proyecto sobre "Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía".

## I. Las transformaciones en el proceso de democratización

### 1. Las tendencias fundamentales

Después de que se reestableció el régimen democrático en octubre de 1982, se puso de manifiesto rápidamente —en un contexto de grave crisis económica— que el eje y la problemática fundamental de la democratización estaba constituida por las fuertes demandas de participación sindical en los mecanismos de decisión del Estado y la economía. En efecto, el proceso democrático desencadenó una corriente de conflictos entre el Estado y el movimiento sindical en la cual se enfrentaron varias posiciones y estrategias contradictorias: la integración necesaria o deseable de estructuras de participación sindical en el contexto de una democracia representativa, consolidando y profundizando este sistema político; la construcción de una democracia representativa "pura" que no admite otros medios de participación que los establecidos por la constitución política del Estado vigente; y la implantación de una democracia directa sindical, que significaba en realidad el control de los aparatos estatales por las direcciones sindicales, sobre la base de la sustitución y negación de la democracia representativa. Estas contradictorias tendencias determinaron los rasgos inciertos del proceso democrático: la inestabilidad del sistema político, la debilidad del Estado y la ingobernabilidad de la sociedad.

Las tensiones destructivas y una lógica de conflictos antidemocrática, determinada por pautas de una cultura política tradicional y principios ideológicos hostiles a las reglas de juego de la democracia política, provocaron una derrota política simultánea de las dos fuerzas principales del proceso de democratización (la UDP y la COB); un descalabro de profundas consecuencias históricas porque desbarató las posibilidades de la consolidación de un sistema democrático abierto a perspectivas de participación popular que dependían crucialmente de la constitución de un pacto político entre la UDP y la COB.

La derrota de la COB se convierte en un verdadero derrumbe político del movimiento sindical y de los partidos de izquierda apegados a él. Este fenómeno es de una enorme gravitación porque ocurre en el terreno de un proceso democrático y no por la vía de la violencia estatal. Puede ser interpretado como el resultado del enorme divorcio, por una parte, entre los objetivos estratégicos, las orientaciones ideológicas y las pautas de acción política sostenidos por la COB, y por otra, los requisitos políticos para la construcción de un sistema democrático en un contexto de polarización política, de extrema fragilidad del Estado y de una economía en vías de desintegración que sacude los tenues lazos de su inserción a la economía mundial.

El virtual desmoronamiento político de la COB no es un fenómeno coyuntural; remite a una declinación histórica del movimiento obrero que clausura una época del movimiento popular iniciada en la década del 40 y culmina en la disolución de la matriz de constitución de la COB como sujeto socio-político popular. Sus efectos son de alcance inestimable para el proceso democrático puesto que producen las condiciones para el cambio radical del horizonte político a partir de 1984: malogramiento de las experiencias de cogestión obrera y participación campesina, desorientación y desorganización de las organizaciones populares, deslegitimación y descrédito de las direcciones sindicales y los partidos de izquierda radical, profundización de las fisuras entre el Estado y el movimiento sindical, desintegración del Estado, crisis ideológica y política del marxismo y el nacionalismo revolucionario, y desplazamiento crucial en la correlación de fuerzas —que se traduce en los resultados electorales de julio de 1985 y el ascenso de Paz Estenssoro al poder del Estado— a favor de alternativas que resuelven la crisis irreversible del Estado surgido en la revolución de 1952 y la crisis de la economía mediante una radical reorganización de carácter neoliberal del Estado y de la sociedad.<sup>1</sup>

### 2. Transformación del régimen político

Concomitante con el fracaso y la desaparición de la UDP, la declinación del movimiento sindical y la cadena de continuas derrotas políticas y sindicales de la COB, entre 1983 y 1985 no obstante la aparente triunfalidad de su poder de presión, crean el espacio para el fortalecimiento masivo de los partidos de centro-derecha como MNR y ADN. La izquierda marxista que

piensa en un esquema de suma-cero, atribuye la fuerza adquirida por estos partidos a su propio debilitamiento. Sin embargo, es indudable que un cambio político tan dramático y violento sólo puede producirse a raíz de una profunda alteración de la correlación de fuerzas y de una pérdida notable de credibilidad de las opciones ofrecidas por la izquierda política y sindical. Aunque existen preferencias ideológico-políticas volátiles y tendencias electorales en las que predominó el voto en contra del gobierno de la UDP más que el voto a favor del MNR o ADN no se puede desconocer la magnitud de los desplazamientos en el comportamiento electoral de los sectores populares urbanos, por ejemplo, que decidieron su voto en julio de 1985 precisamente por partidos como ADN y MNR.<sup>2</sup>

El régimen de la UDP y la política de la COB fueron en muchos sentidos un intento fracasado de reconstruir el Estado popular de 1952. Pero este Estado estaba ya inmerso en una crisis de descomposición insuperable y agotado e inmovilizado como para atacar las causas de esta crisis. El quebre de la UDP y las derrotas políticas de la COB aceleran y profundizan entonces la desintegración del Estado del 52. Las transformaciones del espectro político que conducen a los resultados de las elecciones de 1985 y al gobierno de Paz Estenssoro permiten entrever la extraña paradoja de que la crisis final y los estertores del Estado del 52, de sus actores y referentes políticos fundamentales (los partidos populistas, la COB, incluso las FF.AA.), se producen en el marco de la continuidad del sistema democrático y de la alternancia del poder. Como veremos más adelante, la modificación del régimen político en 1985 significa no sólo un cambio de gobierno y de partidos en función estatal, sino una profunda alteración de las estrategias y pautas políticas del Estado y, en los hechos, la transformación más radical del Estado y de sus relaciones con la sociedad que se haya dado desde la revolución de 1952.

El carácter inusitado de este profundo cambio, que tiene grandes implicaciones para la democratización y modernización del Estado, reside en el hecho de que se mantuvo el sistema democrático a pesar de la desarticulación del movimiento popular, de la desintegración de partidos políticos de la izquierda y de la más grave crisis económica del país en este siglo. Parece que los segmentos más importantes de la sociedad lograron extraer algunas enseñanzas esenciales de las duras experiencias de violencia y confrontaciones estériles del pasado. El vacío político dejado por el hundimiento de los referentes tradicionales y el rechazo de la sociedad a soluciones autoritarias han dado origen a una situación que podríamos llamar de compulsión a la vida democrática, favorecida por el agotamiento del movimiento sindical y la COB como actores políticos con capacidad de oposición y voto contra el Estado. Por la fuerza de estas circunstancias —no obstante sus deficiencias—, los partidos políticos de mayor relevancia (MNR, ADN, MIR) han sido favorecidos y obligados a asumir funciones de mediación y articulación en un sistema político en el cual el movimiento sindical deja de ser un elemento gravitante.

Para las tendencias de democratización del Estado, esta modificación sustancial del régimen político tiene relevantes consecuencias. Si durante el

gobierno de la UDP las perspectivas de democratización del Estado en el sentido de un pacto político entre la UDP y la COB, y de la participación sindical en el aparato estatal y las empresas públicas, constituyan tendencias reales que al final se esfumaron, a partir del gobierno de Paz Estenssoro se consuma la eliminación de las tendencias participativas y el sistema democrático asume orientaciones cualitativamente diferentes.

En primer lugar, se consolida un sistema político amparado en los principios consagrados por la constitución política del Estado que reconoce sólo al Parlamento y a los partidos que lo componen como representantes legítimos del pueblo. En segundo lugar, se desconoce a los sindicatos como actores políticos y se delimita su campo de acción a las funciones sindicales específicas. El gobierno acepta en su Nueva Política Económica (NPE) la cogestión obrera en las empresas estatales con predominio del Ejecutivo. La COB rechazó esta propuesta. En tercer lugar, el Estado modifica y redefine sus relaciones con las instituciones de la sociedad civil: restituye su autonomía en el proceso de toma de decisiones e implementación de sus políticas frente a las demandas y presiones del movimiento popular, se separa como esfera política autónoma e insiste en la representatividad de sus instituciones contra el movimiento sindical y los comités cívicos regionales.

De esta manera, es pertinente afirmar que el Estado tiende a una "depuración" de la política tradicional e introduce una ruptura con la política de integración de las tendencias participativas a nivel de las decisiones gubernamentales. En términos ideológicos también se producen cambios sustanciales en las pautas de orientación de la política estatal. El MNR está nuevamente en el gobierno; es decir, el mismo partido que encabezó las transformaciones revolucionarias de 1952. Pero este hecho significa poco o nada porque Paz Estenssoro gobierna con un equipo compuesto por representantes de ciertos sectores de la empresa privada y tecnócratas cercanos a ADN, en el cual el partido y sus sectores populistas tradicionales no tienen ninguna participación ni influencia.

La política económica de Paz Estenssoro fue diseñada básicamente con el apoyo del mismo "grupo consultor" de la CEPB que participó en la elaboración del programa económico de ADN, el partido de Banzer. Este hecho ha sido interpretado como una "transferencia de tecnología" de ADN hacia el MNR. Paz Estenssoro hizo caso omiso de su propio partido en las dos fases importantes de formulación e implementación de la política económica definida en el decreto 21060.

El gobierno de Paz Estenssoro ha roto sus amarras con la ideología populista-nacionalista, que fue la ideología del Estado del 52. Sus referentes ideológicos se inscriben ahora en la ideología de la desestatización, la reducción de las funciones del Estado, la restitución de la lógica del mercado para la asignación de recursos y el aumento de la productividad y la eficiencia económica y, en general, la democracia representativa como conjunto de reglas para el desarrollo político.

## II. Las políticas estatales: modernización de la economía y el Estado

Las políticas estatales que el gobierno de Paz Estenssoro está aplicando desde agosto de 1985 arrancan de requerimientos coyunturales impuestos por la crisis económica que había llegado a una aceleración hiperinflacionaria desconocida en América Latina. Sin embargo, sus objetivos y alcances no son meramente coyunturales. Al contrario, la política del gobierno se ubica en una estrategia de largo plazo que aparentemente es en lo fundamental económica. Pero los supuestos y las implicaciones de esta estrategia, formulada inicialmente para superar la grave crisis económica, obedecen a una lógica política: expresa un proyecto a largo plazo de rasgos predominantemente neoliberales para reestructurar el funcionamiento global del sistema económico, redefinir sus orientaciones y agentes, revisar de manera radical el rol del Estado intervencionista y empresario asumido desde 1952, y recomponer las relaciones entre el Estado, la empresa privada y el movimiento sindical. Se trata entonces de un proyecto de reorganización global del Estado y la sociedad. En una conferencia de prensa en febrero de 1986 Paz Estenssoro, citando a John Kenneth Galbraith, hizo la mejor definición de su política al sostener que "las circunstancias están por encima de las ideologías" y añadió que el fundamento de esta política —el Decreto Supremo N° 21060— "no es coyuntural o, en todo caso, es una coyuntura que durará, por lo menos, 20 años".<sup>3</sup>

### 1. La política económica

El Decreto Supremo 21060 es la columna vertebral de las políticas del Estado en el campo de lo económico, social y político. Ha sido paulatinamente complementado con varios decretos como el 21137 dirigido a la reestructuración del gasto público y al establecimiento de una política salarial uniforme en las instituciones del sector público, y las reformas tributaria, arancelaria y monetaria.

Las ideas directrices que determinan la política económica expresada en este decreto son el reordenamiento estructural de la economía, la estabilización del proceso económico sometido a la hiperinflación y la restauración de la autoridad del Estado y el gobierno sobre su propio aparato administrativo y las empresas públicas. De acuerdo al ministro de Finanzas, Juan Cariaga, la estrategia de la Nueva Política Económica (NPE) como se denomina la política gubernamental persigue el cambio estructural de la economía reduciendo la injerencia del Estado en la actividad económica y eliminando los obstáculos que impiden que el mercado cumpla un rol central en la asignación de recursos. Este objetivo implica dos aspectos fundamentales, destacados por Juan Cariaga: la amplia liberalización de la economía y la transformación del sector privado en un agente central del desarrollo económico superando su condición subsidiaria en relación a las actividades económicas del Estado. Paralelamente la

estrategia de la NPE se sustenta en el objetivo de "la recuperación de la hegemonía del Estado" sobre las empresas públicas más importantes (COMIBOL y YPFB) y la institución financiera principal (Banco Central).<sup>4</sup>

En sus aspectos concretos, el plan de la NPE contiene las siguientes dimensiones esenciales:

- a) La reducción y eliminación del abultado déficit fiscal (una de las fuentes más importantes de la hiperinflación);
- b) La eliminación del proceso hiperinflacionario;
- c) Una política cambiaria flexible que funciona por el libre juego de la oferta y la demanda de dólares;
- d) Una política salarial de congelamiento de sueldos y salarios;
- e) Una simultánea liberación de los precios de bienes y servicios;
- f) Una completa liberalización de la política de importaciones (que favorece al sector comercial y perjudica seriamente la débil industria nacional) sujeta a un arancel único y también de la política de exportaciones aunque manteniendo el control estatal sobre las divisas generadas;
- g) Una reforma tributaria para recuperar las fuentes de financiamiento del Estado;
- h) La disolución de empresas públicas consideradas no estratégicas por el gobierno (como C.B.F.), y finalmente
- i) La reducción drástica del empleo en el sector público (la llamada relocación) y la libre contratación de fuerza de trabajo en el sector público y privado.

No obstante ciertos altibajos e indecisiones, es evidente que la aplicación de la NPE ha cumplido y está cumpliendo sus objetivos fundamentales. La primera meta coyuntural, detener con una terapia de shock la hiperinflación, ha sido alcanzada plenamente.

No es razonable desestimar o subestimar el control total del proceso hiperinflacionario que obtuvo el gobierno. No se puede olvidar que la política de la UDP y la COB provocaron la séptima hiperinflación más alta en la historia del mundo y la más alta en la historia de América Latina. Es notable además que esta hiperinflación no se produjo —como en los casos de Alemania o Hungría— después de guerras internacionales, guerras civiles o revoluciones políticas,<sup>5</sup> sino que fue el resultado de un proceso acelerado de descomposición del Estado, de las fuerzas e instituciones políticas y de la impresionante incapacidad de la izquierda boliviana para concebir y ejecutar una estrategia económica a la altura de los graves problemas estructurales de la economía nacional y del Estado.

Sin embargo, este éxito no puede ocultar el hecho de que uno de sus supuestos claves fue el altísimo costo social: el aumento del desempleo, el crecimiento del sector informal, el congelamiento de salarios, etc.

Veamos algunos datos que reflejan los resultados de esta drástica política económica:

- La hiperinflación que en la primera mitad de 1985 se elevó a una tasa anual de 26.000% fue reducida en 1986 a 96%, y en 1987 a 10,6%;
- La cotización del dólar se estabilizó en 1986 alrededor de Bs. 2;
- El índice de precios al consumidor que hacia julio de 1986 alcanzó

Un aumento mensual de 66,30%, se mantuvo en el primer semestre de 1986 aproximadamente en un nivel de 5%;

— El déficit fiscal que llegó en 1985 al 14% del PIB, fue reducido aproximadamente al 3,1%;

— El PIB siguió su descenso en 1986 y llegó a -2,9%. Según el gobierno, el crecimiento del PIB debió ser 0,1% si no se hubieran producido shocks externos como la caída brusca de los minerales y los hidrocarburos. Es necesario recordar que entre 1980 y 1985 el PIB decreció en -25% aproximadamente;

— Sólo en COMIBOL la reducción de la fuerza laboral fue enorme. En agosto de 1985 COMIBOL contaba con 27.566 trabajadores y empleados; en enero de 1987 tenía 7.000 trabajadores y 2.000 empleados.

Los recursos financieros del Estado y de la banca privada aumentaron debido a tres medidas básicas:

— La implementación de una tasa de cambio flotante que eliminó la diferencia, en algunos momentos abismal, entre la tasa oficial y la paralela;

— El incremento del precio de los hidrocarburos para el consumo interno, lo cual se convirtió en la principal fuente de ingresos y el soporte financiero del Tesoro General de la Nación;

— La transferencia de dólares "ilícitos" (sobre todo del nacotráfico) a la economía legal al ser eliminadas todas las restricciones a la circulación y el comercio de moneda extranjera.

Estas son las líneas directrices centrales de la NPE que han creado las condiciones para la redefinición sustancial del rol del Estado, de sus conexiones con la economía y al mismo tiempo han fortalecido su posición de fuerza rectora en el campo económico.

En términos generales, es indudable que la política económica actual puede ser definida como neoliberal si es que entendemos como tal una política económica que se propone fundamentalmente los siguientes objetivos:

1) La reducción del intervencionismo estatal y la desregulación de las disposiciones estatales;

2) La implantación de una lógica del mercado para lograr la modernización de la economía y ampliar los espacios de actividad de la iniciativa privada.

Estos son principios generales que se han aplicado en otros países como Chile y la Argentina en otros contextos políticos. Pero el caso de Bolivia representa un caso específico que se distingue notoriamente. En primer lugar, la política económica no persigue un desmontaje total de las empresas estatales, es decir, una privatización generalizada como se dio en Chile<sup>6</sup>. El ejemplo más claro es el de la Corporación Boliviana de Fomento. Al disolverse la CBF sus empresas fueron traspasadas a las Corporaciones de Desarrollo departamentales y no fueron privatizadas. El Estado decidió en el caso de COMIBOL cerrar las empresas irrentables, reducir el personal, etc., pero COMIBOL como tal no fue privatizada, sino descentralizada. En segundo lugar, la modernización económica por la vía de la reducción de las actividades del Estado como empresario económico, no significa la sustitución total del Estado en cuanto promotor y regulador económico por la

empresa privada. Es cierto que el gobierno transfiere ámbitos importantes de responsabilidad en la economía a la empresa privada, pero también mantiene al Estado como factor estratégico en el desarrollo económico.

Aunque existen divergencias al respecto en el seno del gobierno, la posición predominante parece ser que la reducción del intervencionismo estatal debe estar más bien orientada a la restitución de la capacidad del Estado —en un contexto de racionalización amplia— para controlar sus propias empresas y los recursos generados por ellas. Por esta razón, el ministro de Finanzas sostiene que la NPE ha hecho posible simultáneamente dos cambios estructurales: la liberalización de la economía y la recuperación de la hegemonía del Estado.<sup>7</sup>

El ministro de Planificación, Gonzalo Sánchez de Lozada, afirma también que la empresa privada debe convertirse en un agente fundamental y eficaz de desarrollo. Pero la ampliación de las actividades y la importancia creciente de la empresa privada no significarían la reducción sustancial de las inversiones públicas. Según Sánchez de Lozada, el gobierno no niega la relevancia del Estado en el funcionamiento de la economía puesto que el Estado tiene un rol definitorio, pero tanto la empresa pública como la privada estarían sujetas a los mismos requisitos de racionalidad y eficiencia.<sup>8</sup>

El problema esencial de la política económica radica en los límites impuestos por la ausencia de una estrategia definida y precisa de modernización y desarrollo económico. Los decretos fundamentales 21060, 21137 y 21660 donde se deciden la NPE, la racionalización del gasto público y los salarios, y las líneas de la reactivación económica respectivamente no se basan en orientaciones estratégicas determinadas sobre el modelo de desarrollo y la naturaleza de la modernización de la economía. Aparte de lineamientos harto abstractos como el desarrollo del agropecuario y el de la necesidad de elaborar alternativas a la minería en decadencia, el gobierno no tiene ideas precisas sobre las prioridades de desarrollo productivo innovador, cambios de tecnología, sectores de exportación, etc. Estos decretos no contienen preámbulos que sean importantes como textos programáticos de modernización de las empresas públicas. Por otra parte, no existen textos autoritativos del gobierno —ya sea del presidente, de sus asesores o ministros importantes— que puedan ser considerados como piezas claves de un plan sostenido de modernización. Aparte de algunos discursos que reflejan el pensamiento de los ministros de planificación y finanzas, el gobierno no dispone aún de documentos programáticos que fijen los alcances de la política de modernización y la naturaleza del modelo de desarrollo económico. Por lo pronto, el gobierno actúa de acuerdo a objetivos generales (reducción de las empresas públicas, racionalización del aparato estatal, desburocratización, liberalización económica, promoción de un modelo exportador diversificado, etc.).

Alguna crítica relativamente seria de la NPE afirma con argumentos razonables que la NPE sería, en el fondo:

— Una medicina, pero no una terapia de largo alcance;

— Proclive no a una verdadera modernización del aparato productivo y del funcionamiento del aparato estatal, sino a una economía determinada

por la especulación, el crecimiento de las actividades ilegales ligadas al narcotráfico y al blanqueo de dólares, y en general, al favorecimiento de la economía informal;

— Muy favorable a las actividades financieras en detrimento de las actividades productivas;

— Igualmente muy favorable a los exportadores en detrimento de los industriales que producen para el mercado nacional con el falso argumento de exponer a los productores a las condiciones de producción y comercialización reales imperantes en el mercado mundial mediante la rebaja general de las tasas arancelarias.<sup>9</sup>

## 2. Modernización del sistema político

Como dijimos, la política del Estado no se ha detenido en el ámbito estricto de la política económica. Los cambios estructurales que está implantando el gobierno de Paz Estenssoro tienen una extensión y profundidad que atingen directamente al sistema político y a la relación de los partidos con los sectores populares y los movimientos sociales. Sin embargo, tampoco se podría afirmar que el gobierno o el Parlamento haya elaborado algún plan sustancial de modernización del sistema político y de las estructuras fundamentales del Estado, como parece ser en el caso venezolano.<sup>10</sup> Existe una propuesta de reforma de la Ley de Partidos Políticos, elaborada en 1984 por el senador de ADN Mario Rolón Anaya, así como también hay varios proyectos de Ley de Descentralización Administrativa del Estado, propuestos por los Comités Cívicos y algunos partidos.<sup>11</sup> Asimismo, parece extenderse la idea sobre la necesidad de realizar una reforma global de la Constitución Política del Estado que adolece de muchas insuficiencias y vacíos. Sin embargo, no existen aún proyectos maduros al respecto; tampoco se ha conformado una comisión de reforma constitucional en el Parlamento. Pero evidentemente hay indicios en los partidos importantes que algo debe hacerse en este campo.

En relación al sistema político, la reforma más importante a iniciativa de ADN y el MIR con el apoyo del partido de gobierno, está contenida en las enmiendas a la Ley Electoral de 1980. Se trata de una reforma electoral limitada que se promulgó en mayo de 1986 con el objetivo fundamental de limitar y evitar la dispersión de las bancadas de diputados entre los partidos pequeños.

El Parlamento, en el cual el gobierno detenta una amplia mayoría en virtud del Pacto Democrático suscripto entre Paz Estenssoro y Bánzer, aprobó una serie de enmiendas a la Ley Electoral de 1980. El propósito explícito de esta reforma de la ley electoral es cambiar los requisitos exigidos a los partidos para la participación en las elecciones generales y su acceso al Parlamento a fin de reducir la atomización de los partidos y concentrar la representación parlamentaria mayoritaria en un espectro reducido de dos o tres partidos, es decir, mantener una correlación de fuerzas parecida a la actual que le permite al poder ejecutivo gobernar con el acuerdo y

apoyo de uno o dos partidos adicionales. No se ha alterado la ley electoral en su totalidad, pero las modificaciones introducidas abren la posibilidad de evitar la arbitraria proliferación y multiplicación de pequeños partidos mayoritarios. Es muy improbable que se llegue a un sistema parlamentario bipartidista, pero la idea compartida del MNR, ADN y MIR es de construir un sistema representativo con pocas fuerzas políticas.<sup>12</sup>

Son cuatro las enmiendas introducidas en la Ley Electoral de 1980: la primera se basa en la propuesta presentada por el MIR de limitar el ingreso al Congreso sólo a los partidos que en un departamento obtengan en la votación una cifra repartidora completa. Se suprime así el sistema de cifras repartidoras, cocientes proporcionales y listas incompletas que garantizaba la presencia de diminutas minorías en el Parlamento. Esta modificación descartó la propuesta de ADN que consistía en permitir el acceso al Congreso únicamente a partidos que obtuvieran el 5% de la votación a nivel nacional. De acuerdo a un político de la democracia cristiana, esta enmienda anula la simple proporcionalidad prescrita por la constitución y elimina a las minorías.<sup>13</sup>

La segunda enmienda impone la exigencia de que los ciudadanos con derecho a voto están obligados a presentar una cédula de identidad o libreta de servicio militar para inscribirse en los registros electorales. Esta enmienda afectaría a la población campesina que carece en gran parte de cédula de identidad. Algunos críticos sostienen que esta disposición suprime el voto universal al excluir al 60% de los votantes campesinos.<sup>14</sup> La tercera enmienda concentra la representación en las cortes electorales en los tres partidos más votados en las elecciones de 1985 (ADN, MNR, MIR) y elimina a un octavo representante que hasta ahora era elegido por los partidos pequeños. La cuarta enmienda dispone que los notarios electorales sean oficiales del Registro Civil nombrados por el Ministerio del Interior.<sup>15</sup>

En resumen, las reformas parciales de la Ley Electoral pueden ser concebidas como parte importante de un proyecto de modernización implícito que, en relación al sistema político, tiende a reducir el número absoluto de los partidos políticos y a invertir las tendencias hacia la atomización, de tal manera que en las elecciones generales y municipales sólo puedan competir algunos partidos bien organizados y con un número significativo de adherentes. Para cumplir estos objetivos se han introducido también algunas disposiciones transitorias, como la exigencia de presentar listas de militantes por parte de partidos que no han obtenido representación parlamentaria en las últimas elecciones. Como se comprueba, las enmiendas inciden indirectamente en la ley vigente de partidos políticos que acusa una serie de deficiencias notables y que hasta ahora no ha sido reformada.

Pero es la propia NPE que contiene elementos centrales que alteran la correlación de fuerzas en el sistema político. Es particularmente destacable un fenómeno que podría ser paradójico: el Estado reduce su rol prioritario en la economía y se desprende de empresas públicas deficitarias y racionaiza o descentraliza la empresa minera más importante del país, y simultáneamente recupera su capacidad decisoria en la formulación e implementación de sus políticas y, además, restituye el control sobre su aparato admi-

nistrativo y las empresas públicas que había perdido durante el gobierno de la UDP, en el cual se acercó al borde de su disolución.

Por otra parte, en su relación con el movimiento sindical, el Estado aprovecha al máximo, a través de la NPE, la coyuntura de extrema debilidad y desconcierto de la COB para definir su política al margen de las presiones sindicales y restringir el espacio de acción sindical a las demandas reivindicativas. En una entrevista, Paz Estenssoro afirmó que el sindicalismo es un obstáculo y que lo iba a vencer. Si se hiciera un balance provisorio de los objetivos alcanzados por el gobierno actual, sería fácil comprobar que hasta ahora Paz Estenssoro ha superado los escollos que el movimiento sindical trató de interponer en el camino de la NPE. El Estado reconoce a los sindicatos sólo como a actores sociales reivindicativos y no permite la ingerencia sindical en la definición de sus políticas. Admite únicamente el diálogo y la negociación en aspectos laterales que no ponen en peligro la estabilidad y continuidad de la NPE.

El decreto 21060 supone alteraciones fundamentales en la legislación vigente sobre las condiciones de trabajo que debilitan la capacidad de negociación de los sindicatos. La disposición principal en este ámbito es la libre contratación de personal tanto en las empresas estatales como en las privadas que va acompañada con la autorización de negociaciones directas entre patrones y obreros en el sector privado.

El éxito de la NPE y las disposiciones subsidiarias hubieran sido imposibles sin la estabilidad política que logró el gobierno, lo cual fue a su vez posible por el acuerdo político que suscribió Paz Estenssoro con ADN, el principal partido de la oposición. El llamado *Pacto por la Democracia* se convirtió en el acontecimiento político trascendental de la nueva etapa iniciada en agosto de 1985.<sup>16</sup> Paz Estenssoro realizó así un acto que aseguró la viabilidad de la NPE, consciente del hecho que esta política económica se ajustaba a los objetivos de ADN e incluso iría más allá de lo que Bánzer jamás había pretendido. De esta manera, el MNR y ADN neutralizaron cualquier oposición efectiva que podría venir de tiendas políticas de izquierda en el Parlamento y demostraron, sobre todo, su capacidad para establecer un acuerdo sustancial a largo plazo para poner en práctica una política pro-empresarial consistente. Es la primera vez en la historia contemporánea del país, que un partido gobernante y un partido de la oposición firman un pacto político para llevar a cabo una política común en sus líneas fundamentales. La derecha puso así de manifiesto su capacidad de maniobra y pragmatismo para ofrecer al país un proyecto de reordenamiento económico y estatal que la izquierda partidista y sindical fue incapaz de elaborar, menos de realizar. En el gobierno de la UDP, esta izquierda estuvo más preocupada por defender posiciones maximalistas y principios abstractos que hacer política en base a negociaciones y acuerdos.

### 3. Modernización del aparato y las empresas estatales

Si en el plano de la democratización del Estado es pertinente sostener que la NPE corta de raíz las tendencias sustanciales de participación popu-

lar y sindical en los mecanismos de decisión estatal y se restringe la participación política a los cánones clásicos de representatividad a través de los partidos y el Parlamento, en el ámbito de la modernización del aparato estatal se puede verificar una voluntad explícita de modernización de acuerdo con los criterios de eficiencia, rentabilidad, minimización de costos, organización y administración eficaz del trabajo, y optimización de los resultados. En general, la política gubernamental se propone aumentar la eficiencia de las instituciones del Estado sosteniendo la urgencia de una modernización global de las instituciones estatales.<sup>17</sup>

Sin embargo, como dijimos anteriormente, la política estatal de modernización no se sustenta sobre una estrategia global explícita elaborada, aunque los decretos en aplicación y algunos discursos de miembros claves del Poder Ejecutivo implican un conjunto de criterios relativamente claros y consistentes. Un análisis amplio de los decretos 21060 (NPE), 21137 (reestructuración del gasto público, reforma arancelaria, tributaria y monetaria, uniformidad de la política salarial en el sector público), 21377 (reestructuración/descentralización de COMIBOL), 21660 (reactivación económica), y 21756 (creación del Consejo Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamentales), demostraría que el gobierno no se plantea una política de modernización de carácter parcial y coyuntural. Tomados en su conjunto, estos decretos revelan el objetivo de una reorganización global de las funciones del aparato estatal y de las empresas públicas partiendo del principio directriz de la restauración de la autoridad del Estado. Es en esta perspectiva que la política estatal se plantea la reducción de las funciones económicas del Estado para incrementar su eficacia económica, la rentabilidad de las empresas públicas, la reducción de los gastos del Estado y la optimización de los recursos fiscales. Los instrumentos de esta estrategia de modernización en curso son la política de liberalización económica, la reforma tributaria, la descentralización y racionalización de COMIBOL, la reorganización del Banco Central y otras instituciones del Estado, la política presupuestaria restrictiva y la disolución de las empresas no estratégicas CBF y ENTA, la racionalización del empleo en el aparato burocrático.

Es difícil aún evaluar los avances y resultados de esta política porque su aplicación ha sido en varios casos limitada o parcial y también porque no se dispone todavía de estudios o análisis de un proceso en curso. Sólo en COMIBOL y en el Banco Central la reorganización ha sido profunda y radical. Sin embargo, la descentralización y "relocalización" del personal en YPF ha sido postergada. Tampoco se tiene una visión más o menos confiable de la magnitud de la reducción de personal en las dependencias burocráticas del Estado. En otras importantes empresas públicas como ENTEL, ENFE y LAB tampoco ha sido aplicada la política de racionalización. Por el contrario, se tiene conocimiento de aumentos arbitrarios de personal y de sueldos en empresas como el LAB.

Otra de las dimensiones y problemáticas fundamentales de la modernización del Estado es la descentralización político-administrativa. Impulsada y exigida ya durante el gobierno de la UDP por los Comités Cívicos departamentales, particularmente por el de Santa Cruz, la política de Paz

Estenssoro y de los partidos que constituyeron el Pacto por la Democracia no se plantean como objetivo prioritario ni tienen ninguna prisa en apoyar la descentralización. En el Parlamento existen seis proyectos diferentes y, por lo visto, no se vislumbran posibilidades de lograr un consenso o posición mayoritaria al respecto.<sup>18</sup>

El proyecto más importante, que no es como tal un proyecto de Ley, proviene de los actores más interesados en la descentralización político-administrativa, los Comités Cívicos Regionales. Este documento fue aprobado en el Tercer Congreso Nacional de Comités Cívicos, en agosto de 1986, y se enfrenta a otros proyectos presentados por el MNR, por ADN y por el Ministerio de Planificación. A pesar de que el tema de la descentralización forma parte de los asuntos a tratarse en la Cámara de Diputados desde 1984, la política del Estado, tanto del Poder Ejecutivo como de la mayoría parlamentaria, consiste en aplazar indefinidamente el tratamiento de esta cuestión para aprobar una ley de descentralización estatal y adoptar disposiciones concretas como las que exigen los Comités Cívicos.<sup>19</sup>

El gobierno considera en realidad que una política de descentralización administrativa del Estado, en las actuales circunstancias, pondría en cuestión las competencias y el control de recursos por parte del gobierno central lo que podría perjudicar y entorpecer seriamente la aplicación de la NPE que supone el mantenimiento de la autonomía estatal en la definición de la política nacional y la asignación de recursos.

### III. Respuestas y reacciones de actores sociales y políticos relevantes

#### 1. El movimiento sindical

El objetivo político esencial de la COB fue detener la aplicación de la NPE, mitigar sus efectos desastrosos sobre la composición estructural de la clase obrera y la capacidad de negociación de los sindicatos y, en general, obligar al gobierno a abandonar su estrategia económica y política. Pero en vista de la profunda crisis del movimiento sindical, la característica general de la política sindical ha sido hasta ahora la derrota de sus iniciativas y la incapacidad para contener los efectos negativos de la NPE sobre las bases y las organizaciones sindicales.

La oposición de la COB a la NPE ha recorrido las siguientes etapas:

— Rechazo total expresado en la huelga general, de septiembre de 1985, en la convocatoria a la "consulta popular", en julio, y en la realización de la "Marcha por la Vida" de la FSTMB, en septiembre de 1986.

— Política de negociaciones y acuerdos limitados y puntuales de sindicatos como la FSTMB y CSUTCB a raíz del fracaso de la estrategia de confrontación total.

En un campo de conflictos definido claramente por las condiciones impuestas por la NPE, el gobierno demostró su capacidad de maniobra para mantener la iniciativa política y utilizar los recursos de represión estatal

cuando vio amenazada su política. Por el contrario, el movimiento sindical apeló a los mismos métodos de lucha que erosionaron su capacidad de lucha y negociación. La lógica predominante de acción de la COB siguió aferrada a la estrategia del enfrentamiento total que debilitó aún más sus posiciones. Por otra parte, las divisiones internas de la COB y de los sindicatos como la FSTMB, provocadas por las contradicciones entre dirigentes afiliados a diversas corrientes de la izquierda, hicieron un permanente trabajo de zapa en las propias organizaciones haciendo imposible una oposición coherente y efectiva contra el gobierno. Ambos factores facilitaron la labor del gobierno, particularmente si tomamos en cuenta que la COB ingresó a la nueva etapa inaugurada en agosto de 1985 en condiciones de desorganización, crisis de legitimidad, profunda alienación entre dirigentes y bases, y arrastrando fuertes derrotas políticas. La dirigencia sindical continuó entonces con una estrategia irreflexiva y autodestructiva que no despertó el apoyo masivo del movimiento popular. En septiembre de 1985 el gobierno desbarató fácilmente la huelga general dictando un estado de sitio.

El debilitamiento extremo en el que había caído el movimiento sindical se demostró patéticamente en la "Marcha por la Vida". Con el apoyo de los Comités Cívicos de Oruro y Potosí, los departamentos más afectados por la crisis de la minería, la FSTMB organizó una movilización de trabajadores de la COMIBOL que paralizó a los citados departamentos y culminó en una marcha de miles de mineros desde Oruro hacia La Paz. El objetivo de la marcha era —en vista del fracaso de las negociaciones entre la FSTMB y el gobierno— imponer al gobierno un plan de rehabilitación de la minería estatal elaborado por la FSTMB para garantizar la sobrevivencia de la minería, detener la racionalización del empleo aplicada por el gobierno y elevar los salarios de los mineros. La "Marcha por la Vida" ponía de manifiesto claramente que el otrora poderoso movimiento minero, la fuerza fundamental de la COB, había perdido su tradicional capacidad política de presión y veto, quizás definitivamente, y que ahora estaba luchando por la pura supervivencia de sus bases sociales en pleno proceso de descomposición impulsado por la política gubernamental. Fue un acto simbólico y ciertamente heroico que despertó la simpatía de amplias capas rurales y urbanas, pero reveló más bien la clausura de toda una época de la historia social y política del país en la que el movimiento minero fue el epicentro de las luchas sociales y el pilar de las pretensiones políticas del movimiento popular. La "Marcha por la Vida" alentó la gestación de un movimiento sindical de oposición al gobierno que no tenía perspectivas claras, pero que fue considerado por éste como un peligro contra la estabilidad política. Paz Estenssoro sostuvo que la "Marcha" poseía inicialmente un legítimo derecho de petición que fue desnaturalizado por un sindicalismo radical dispuesto a provocar un estado de convulsión social. El gobierno detuvo entonces la "Marcha por la Vida" antes que llegara a La Paz dictando un nuevo estado de sitio. De esta manera, el gobierno desbarató los propósitos de la FSTMB y dictó simultáneamente el decreto 21337 que disponía la reestructuración de la COMIBOL de acuerdo con los objetivos centrales de la NPE.

Es preciso destacar otro elemento de profunda significación en la crisis

del sindicalismo minero en el contexto de la movilización social mencionada. A pesar de su frustración inmediata, la "Marcha por la Vida" condujo —bajo los auspicios de la Conferencia Episcopal Boliviana (CEB)— a la reapertura de las negociaciones entre la FSTMB y el gobierno. Estas negociaciones demostraron que la FSTMB conservaba sus posibilidades para recuperar su capacidad política y perspectivas para establecer un acuerdo positivo con el gobierno. El Comité Ejecutivo de la FSTMB se planteó el objetivo ambicioso de bloquear la aplicación del decreto gubernamental sobre reestructuración de COMIBOL, puesto que consideraban que este decreto perseguía la liquidación de la empresa estatal y consiguientemente la destrucción del movimiento minero.

El acuerdo firmado finalmente por la FSTMB con el gobierno establecía esencialmente:<sup>20</sup>

- a) Mantener todas las unidades de producción y servicios de COMIBOL que el decreto 21337 ponía en cuestión;
- b) Subordinar las decisiones de la gerencia de COMIBOL a consultas previas con las organizaciones sindicales;
- c) Suspender el proyecto gubernamental de cooperativizar minas consideradas irrentables;
- d) Detener la reducción masiva de la fuerza laboral y mantenerla en un número de 17.000 trabajadores y empleados (13.000 en la producción y 4.000 en servicios).

En muchos sentidos, este acuerdo era altamente positivo para la FSTMB; además de conseguir concesiones del gobierno que vulneraban seriamente el decreto 21337, la FSTMB lograba contener la ofensiva del Estado contra el movimiento minero. Sin embargo, los dirigentes ultraradicales ubicados en el "Eje de Convergencia" se opusieron frontalmente al acuerdo y obtuvieron el apoyo mayoritario de las bases sindicales, desconociendo así al Comité Ejecutivo de la FSTMB que inmediatamente presentó su renuncia. Las enormes contradicciones internas del organismo sindical provocaron de inmediato una política suicida —como afirmó un observador— de disputa por los despojos del movimiento obrero.

La FSTMB perdió súbitamente el espacio de acción que había reconquistado, y al ser deslegitimado el acuerdo por las bases sindicales y los dirigentes del "Eje" opuestos al Comité Ejecutivo, el gobierno no encontró ni obstáculos ni reparos en su camino para aplicar sistemáticamente su política de racionalización total de la fuerza laboral, el cierre de minas improductivas, la cooperativización de centros importantes como Siglo XX y la descentralización de las empresas de COMIBOL. Los dirigentes de la izquierda radical en la FSTMB terminaron defendiendo el objetivo de lograr el aumento del bono de retiro colectivo de los mineros que estaban dispuestos a irse de las minas y de los que ya habían sido despedidos. Curiosamente la FSTMB quedó atrapada e inmovilizada entre las posiciones del Comité Ejecutivo, que defendían a los trabajadores que luchaban por quedarse, y la posición de los dirigentes del "Eje", preocupados por obtener mayores beneficios para los trabajadores que pugnaban por irse.<sup>21</sup>

Las destructivas contradicciones y divisiones internas, en un contexto

de imponente disolución de las bases sociales de la FSTMB, condujeron después de la renuncia del CEN, en septiembre de 1986, y la elección de una nueva dirección sindical en el Congreso Extraordinario de Siglo XX, en octubre del mismo año, a la pérdida casi total de la capacidad negociadora del sindicalismo minero y a su virtual desaparición como eje socio-político del movimiento sindical.

Algo similar ha sucedido con el sindicalismo industrial en las ciudades más importantes. Aunque éste no tuvo el peso similar del sindicalismo minero, los sindicatos del sector industrial y artesanal predominantemente tradicional por sus actividades (textiles, alimentos, etc.) fueron también duramente afectados por la política estatal. Los sindicatos fabriles han experimentado una reducción sustancial de sus afiliados, de 47.000 a fines de 1984 a 17.000 a mediados de 1986, cifra que es aproximativa porque las empresas industriales han despedido más obreros en 1987.<sup>22</sup> Atacados por los despidos, por la contratación de eventuales en las empresas y afectados por la crisis general del movimiento sindical y la debilidad económica del sector industrial, el sindicalismo industrial ha sido el que menos capacidad y fuerza tuvo para enfrentarse a la política estatal. Se ha plegado muy débilmente a huelgas propiciadas por la COB, pero desde agosto de 1985 casi no han organizado paros o huelgas.

El único sindicato que hasta ahora ha conseguido mantener su capacidad de presión y detener en su ámbito, en varios aspectos, la aplicación de la NPE, ha sido el sindicato de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Esto se debe esencialmente al simple hecho que YPFB, siendo la única empresa estatal productiva y rentable, se ha convertido en el soporte fundamental de los ingresos del Estado y de esta manera en el sostén principal de la política de estabilización económica.<sup>23</sup> Caracterizado por una línea predominantemente salarialista, el sindicato de trabajadores petroleros aprovechó esta situación para obtener —a través de varias huelgas entre 1986 y 1987— aumentos salariales y otros beneficios muy por encima de los otorgados a otros sectores laborales y, sobre todo, para evitar cualquier racionalización del empleo.

En este caso, la debilidad política del Poder Ejecutivo está relacionada de modo muy estrecho a la importancia económica estratégica de la empresa estatal del petróleo.

Ante la crisis global del movimiento sindical, los dirigentes laborales parecen orientarse poco a poco hacia una política de negociaciones concretas con el gobierno, abandonando así la tradicional estrategia de confrontación total. No sólo el sindicato de YPFB, sino también sectores del movimiento campesino como la Federación de Productores de Coca, han optado por las negociaciones sectoriales estableciendo acuerdos con el gobierno como en el caso de la modificación importante del Plan Trienal de Lucha contra el Narcotráfico preparado por el gobierno.<sup>24</sup>

La pérdida de convocatoria y de capacidad articulatoria de la COB ha alentado el desplazamiento paulatino y, por cierto, aún parcial de la lógica de la lucha frontal contra el Estado por una política que busca acuerdos y descarta las tácticas de acción directa. Esta tendencia se comprueba, por

ejemplo, en la "Consulta Popular" organizada por la COB, una especie de referéndum que tuvo como objetivo demostrar ante la nación el rechazo del movimiento popular a la reforma tributaria introducida por el gobierno en mayo de 1986 y, en general, a la NPE. Pero por muchas razones la "Consulta Popular" fue un fracaso. La falta de confiabilidad de los votos emitidos, la ausencia de credibilidad en la organización y realización de la consulta, así como los resultados obtenidos que parecían prefabricados, le restaron cualquier significación. Más bien se verificó la adhesión de la mayoría de la población urbana a la reforma tributaria. La COB salió de esta iniciativa bastante desprestigiada, aunque sus dirigentes y los partidos de izquierda la calificaron como un éxito. Sin embargo, el hecho mismo de que la COB recurra a una suerte de elección y método de decisión popular por medio del voto, es un indicio de que existe en el movimiento sindical la predisposición a reconocer los mecanismos de consulta popular y aceptar que la soberanía se expresa a través del voto.<sup>25</sup>

Los grandes cambios ocurridos en la dirección sindical del CEN, en el VII Congreso de la COB realizado en julio de 1987, parecen estimular también la perspectiva de la política de la negociación. Por cierto, no cabe duda de que este congreso ratificó el grave momento de debilidad que atraviesa el movimiento sindical, revelando la magnitud de los enfrentamientos y tradiciones partidistas entre las tendencias sindicales. Frente a la estrategia de revolución violenta del Eje de Convergencia, el CEN de la COB conquistó una línea realista de acción, que reconoce que el movimiento obrero se encuentra en un período de "refljo" que se enraiza en las derrotas políticas del sindicalismo, efecto de falsas concepciones políticas y de la utilización de métodos de acción inadecuados al contexto político del proceso democrático. Si bien la nueva dirección sindical, liderada por el dirigente comunista Simón Reyes (Primer Secretario del PC moscovita), rechaza la política de concertación social con el gobierno, es indudable que la línea de acción —inscripta en la oposición y resistencia a la NPE— privilegia la táctica de las negociaciones en base a un programa común del movimiento popular.<sup>26</sup>

En resumen, puede afirmarse que el movimiento sindical se encuentra en un proceso incierto de transición de la tradicional estrategia de oposición frontal y radical a una política de acuerdos parciales y sectoriales, en el contexto del modelo establecido por el gobierno. Esto supone, por cierto, que —tras el fracaso de propuestas de transformación societal y métodos de acción tradicionales, vigentes en las décadas pasadas— el movimiento sindical se encuentra huérfano de alternativas posibles y de estrategias de transformación política y económica que puedan convertirse en un peligro u obstáculo al actual modelo de reordenamiento estatal y económico.

## 2. La Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB)

A simple vista, el gobierno actual no es sólo un gobierno para la empresa privada, sino de la empresa privada misma.

En efecto, en la actual política estatal se dibujan los contornos del programa global más consistente que se haya puesto en marcha en las últimas décadas para reconstruir un modelo de desarrollo capitalista. En contraste con la política sustentada por el MNR en los años inmediatamente posteriores a 1952, que se basaba en una estrategia de creación de un amplio sector estatal en la economía, se trata ahora de inducir una dinámica económica cuyas fuerzas principales sean los grupos empresariales y cuyos objetivos se orienten hacia una economía exportadora diversificada para hacer posible la reincisión de la economía boliviana al mercado mundial.

Connocidos empresarios y miembros de la CEPB forman parte del gabinete y ocupan puestos claves en el aparato estatal. Miembros independientes del famoso "Grupo Consultivo" de la CEPB, cuyas figuras importantes forman parte de ADN, integraron el equipo económico de "emergencia" que formó Paz Estenssoro después de ser elegido presidente para formular el programa económico del gobierno —al margen de los economistas y el aparato del MNR—. Este equipo económico empresarial y altamente tecnocrático, puede decirse, representa la crema de la empresa privada boliviana.

Por lo tanto, de todos estos hechos podría fácilmente derivarse la idea de que el gobierno y el Estado se han convertido en simples instrumentos de la "clase dominante", es decir, de un supuesto sujeto político provisto de una voluntad homogénea y coherente. Sin embargo, esto sería desconocer que los grupos empresariales organizados en la CEPB, como institución corporativa, son sumamente heterogéneos en cuanto a su composición, poder e intereses económicos e inclinaciones políticas. Las contradicciones en la CEPB entre importadores y exportadores, empresarios "productivos" y empresarios "párdos" —dependientes de y acostumbrados al apoyo del Estado— son harto conocidas. A esto se agrega además los conflictos regionales entre los grupos capitalistas de Santa Cruz y La Paz. Existe entre estos grupos grandes rupturas y divisiones que sacuden la supuesta unidad de clase en relación a la elaboración e implementación de modelos económicos globales que puedan satisfacer a todas las fracciones importantes del empresariado privado. De hecho hay una división importante entre los grupos anti-estatistas que pretenden una drástica política de limitación de las actividades del Estado, y los estatistas que buscan la preservación de las protecciones y facilidades otorgadas por el Estado.<sup>27</sup>

Los sectores empresariales de la industria, la agricultura y la agroindustria han manifestado insistente su desacuerdo con la desregulación estatal, pues consideran que lleva a la desprotección frente a la competencia internacional y al contrabando. Sus críticas han sido dirigidas contra la política arancelaria que reconoce un arancel único de importaciones, demandando además acciones precisas contra el contrabando y la introducción de tarifas competitivas en energía y transporte para estimular la reactivación.<sup>28</sup>

Si observamos la política de la CEPB y de ciertas asociaciones empresariales importantes, como la de mineros y exportadores, podemos fácilmente constatar que esta política ha sido cautelesa, ambigua y oscilante. Por cierto, la CEPB saludó efusivamente la NPE; sin embargo, pronto se

manifestaron voces disonantes y posiciones de insatisfacción y preocupación, sobre todo, de parte de los sectores ligados a la industria —dependientes del estrecho mercado nacional— y a la exportación. Un rápido análisis de la NPE demuestra que ésta tiende a favorecer a los grupos vinculados a la importación y las finanzas. Industriales y exportadores no han cejado en oponerse a la extrema liberalización de la economía y han alertado contra los peligros de la recesión proponiendo al gobierno que impulse un programa sólido de reactivación económica.<sup>28</sup> La CEPB ha expresado duras críticas contra la ineficiencia de los mecanismos financieros del Estado para la canalización de créditos y contra las altas tasas de interés que alimentan las actividades especulativas. Tanto dentro de la CEPB como del propio equipo de gobierno se comprueban fuertes tensiones y conflictos que señalan las grandes dificultades que tiene la burguesía boliviana para construir un modelo económico apoyado en acuerdos fundamentales.

Ciertamente la CEPB está representada en el gobierno y en el Parlamento a través de sus representantes directos y militantes del MNR y ADN. ADN es un partido de centro-derecha que ha construido una amplia base social en sectores profesionales de clase media y en sectores populares vinculados a la economía informal. Sus estratos dirigentes están constituidos predominantemente por empresarios, aspecto que le hace afirmar a Gonzalo Sánchez de Lozada, Ministro de Planificación, que ADN es más sensible que el MNR a la presión de los grupos empresariales.<sup>29</sup> No obstante, ambos partidos están igualmente supeditados a la hegemonía empresarial con todos los matices y tensiones que ésta implica.

La democratización ha significado la formación de canales de acceso y presión sobre los mecanismos de decisión del Estado, fortalecidos además por la creciente tecnocratización de las asociaciones empresariales. No obstante, se presenta el problema de las racionalidades contradictorias de los empresarios y el problema —no menos acuciente para éstos— de que el contenido y la forma de la política económica ha sido definida por un reducido equipo gubernamental, altamente burocratizado, dispuesto a no someterse a las presiones e intereses plurales de los diversos sectores empresariales.<sup>30</sup>

La CEPB está penetrada por un espíritu de desconfianza en la capacidad del empresariado para responder efectivamente a los desafíos que le plantea la NPE: una modernización productiva, administrativa acelerada a fin de erigirse en el agente principal del desarrollo económico.

Existen dudas al respecto y el mismo gobierno ejerce críticas contra ciertos grupos empresariales que no asumen la iniciativa y audacia esperadas.

Mientras el ministro de Finanzas declara que "la reactivación económica no es cosa del Estado", la CEPB rechaza el rol que el Estado quiere atribuir a la empresa privada y sostiene que "no resulta ni lógico ni realista que la responsabilidad de este proceso se pretenda transferir a un sector en particular".<sup>31</sup>

En general, se observa insatisfacción y desconfianza de la CEPB en relación a aspectos relevantes de la NPE. El gobierno pretende transferir el

rol fundamental en la reactivación económica a la empresa privada, pero ésta se siente abrumada por tal responsabilidad y a su vez le asigna al Estado las principales iniciativas.

Esto encierra un problema sustancial: la probabilidad de que el sector social estratégico de la NPE no responda a los requerimientos del gobierno en esta oportunidad histórica que tiene la derecha boliviana para reconstruir —en el marco de una democracia representativa— un país a su imagen.<sup>32</sup> Esta es la segunda vez que Paz Estenssoro intenta la modernización capitalista de Bolivia en base a la empresa privada. En la década del 50, Paz Estenssoro utilizó el sector estatal para promover una "nueva burguesía" nacional diferente a la oligarquía minera. Su intento resultó a medias. Bánzer prosiguió esta estrategia dentro de un esquema que no modificó las estructuras creadas por la revolución del 52. Ahora Paz Estenssoro y un sector de la empresa privada parecen aceptar un supuesto sociológico central que subyace a la NPE y al proyecto neoliberal en su conjunto: que existe ya una "clase" o, por lo menos, grupos empresariales modernos dispuestos a jugar el rol principal que le atribuye el Estado.

### 3. Los Comités Cívicos Regionales

Hace varios años que los Comités Cívicos (CC) se han constituido en actores institucionalizados con fuerte representatividad regional y capacidad de contestación contra el Estado y el gobierno central. Su fuerza organizativa y política difieren mucho; igualmente la posición política de éstos es diversa. El CC de Santa Cruz, el más poderoso, por múltiples razones, como organización proempresarial, apoya la NPE. Sin embargo, como el Estado sostiene una política de autonomía en las decisiones y no apoya los proyectos de descentralización administrativa, los CC mantienen la misma línea de conflictos contra el centralismo estatal que llegó a exacerbarse en el gobierno de la UDP. El CC de Santa Cruz, donde se ubican los sectores agroindustriales, agrícolas e industriales más fuertes del país, insiste en la descentralización, pero su política no ha sido contestataria de la NPE, sino más bien de defender las prerrogativas regionales frente al Estado, sobre todo, en relación al control de los recursos provenientes del petróleo y el gas. Los CC y las Corporaciones de Desarrollo de los departamentos productores de hidrocarburos han sostenido conflictos permanentes por el pago de regalías suspendido por el Estado en virtud de los desajustes provocados por la política de desdolarización adoptada por la UDP. Los CC son, digamos, los representantes políticos de las regiones, mientras que las Corporaciones de Desarrollo son instituciones autónomas para el desarrollo económico departamental. El gobierno ha buscado diferenciar los roles que cumplen en la escena nacional y trata —como en relación al movimiento sindical— de no reconocer a los CC como sujetos políticos legítimos por no estar contemplados dentro del ordenamiento jurídico del país.<sup>33</sup>

El área de conflictos creado por los CC y las posiciones asumidas por éstos respecto a la NPE permiten afirmar que no se plantean respuestas

alternativas frente a la política estatal. Por el contrario, se verifica el despliegue de conflictos que continúan la disputa entre el centralismo del gobierno y las tendencias hacia la descentralización administrativa de los departamentos.

El importante III Congreso de Comités Cívicos ha planteado la creación de gobiernos departamentales que se conformarían en base a asambleas de representantes provinciales elegidos por sufragio directo, y también el establecimiento de mecanismos que garanticen el control de los recursos económicos generados en los departamentos.<sup>34</sup> Posteriormente el Comité Cívico de Santa Cruz propuso un "Gran Acuerdo Regional" con el objetivo de "rescatar" las autonomías regionales e impulsar una "reforma constitucional profunda", dirigida a cambiar las estructuras del Estado bajo los principios de una "ideología de participación" y "autonomía de gestión de las regiones".<sup>35</sup> Sin embargo, a pesar de las presiones y esfuerzos de los Comités Cívicos y de la urgencia de la descentralización, las fuerzas políticas partidarias, el gobierno y los Comités Cívicos están aún muy lejos de ponerse de acuerdo sobre un proyecto de ley de descentralización y hacer posible las condiciones para su discusión y aprobación parlamentaria.

#### 4. Los partidos de la oposición

Ante el fenómeno gravitante y de implicaciones aún imprevisibles de la declinación de los movimientos sociales, especialmente del movimiento sindical, como articuladores fundamentales entre la sociedad y el Estado, los partidos políticos se ven compelidos a actuar en un contexto inédito en el cual *nolens volens* pasan poco a poco a constituirse en mediadores políticos, y esto a pesar del persistente panorama de fragmentación y de débil representatividad que afecta a la mayoría de ellos. Los tradicionales poderes "informales", pero reales (la COB, las FF.AA.), dejan de ser fuerzas políticas y tienden a buscar formas de mediación política clásicas, es decir, los partidos políticos. Dos síntomas o expresiones claras de este proceso de metamorfosis son Bánzer, quien parece haber consolidado su transfiguración democrática, y Lechín, el líder obrero, que considera que se equivocó en cuarenta años de lucha sindical y política por haber considerado al sindicato y los métodos de acción directa como los medios más adecuados para llegar al poder. Lechín piensa ahora que es el partido el instrumento fundamental, y distorsionando su pasado político, afirma que se dedicará plenamente a la política.

Es indudable que la sorprendente estabilidad del proceso democrático —quizás un producto no intencional— ha impulsado una modernización limitada, pero importante, de los partidos y la vida política. Nos referimos a una modernización en el sentido de que se van implantando pautas y reglas de juego reconocidas por los actores políticos, como someter la representatividad política a las consultas electorales, aceptar la alternancia del poder, admitir la oposición, renunciar a cambios violentos de gobierno, etc. También parece comprobarse una relativa modernización de

las organizaciones políticas propiamente dichas, aunque los partidos políticos más grandes (ADN, MNR, MIR) dependen fuertemente de figuras caudillistas.

El Pacto por la Democracia entre ADN y MNR, como expresión de este proceso de modernización, parece inaugurar una nueva época de la política, por lo menos, entre partidos de derecha que toman conciencia de la necesidad de acuerdos. Pero este pacto también se constituye en un instrumento de poder que cambia radicalmente las perspectivas de oposición de los partidos que en el Parlamento trataron de enfrentarse al gobierno, porque anuló rápidamente las perspectivas de una oposición parlamentaria de izquierda populista y marxista sumamente polarizada y debilitada. El pacto se fortaleció más por la política adoptada por el MIR (el tercer partido con 10% de la representación en el Parlamento) de seguir una oposición "crítica y responsable", abierta a la negociación, como se demostró en las enmiendas a la ley electoral.

Pero, por otra parte, el Pacto por la Democracia no es simplemente un compromiso por la estabilización del sistema democrático y el respeto de las reglas de juego que éste supone. Los procedimientos y mecanismos institucionales no implican necesariamente los actos o acuerdos políticos que el proceso de democratización requiere. Como destaca José Nun, "ningún conjunto de reglas alcanza para definir socialmente prácticas concretas, esto es, las actividades mediante las cuales actores específicos interpretan, negocian y aplican esas mismas reglas".<sup>36</sup> Por lo tanto, el Pacto suscripto entre el MNR y ADN debe verse no sólo como una obligación formal a las reglas de juego institucionales de la democracia, sino también y fundamentalmente como el resultado del reconocimiento de intereses políticos y económicos comunes.<sup>37</sup> Es la estrategia económica de Paz Estenssoro que en sus líneas maestras coincide con lo que ADN había planteado, la que empuja a este partido a aceptar el acuerdo sugerido por Paz Estenssoro. Por otro lado, Paz Estenssoro necesitaba urgentemente la concertación política con ADN para llevar adelante la NPE y las reformas estatales.

El Pacto por la Democracia no ha suprimido, por cierto, las diferencias entre ADN y la política del gobierno. Si bien las perspectivas electorales de ADN en 1989 dependen esencialmente del éxito de la NPE, el alto costo social que ésta conlleva, afecta a mediano plazo la consolidación del nuevo modelo económico y las posibilidades de ADN para acceder al poder en 1989. En diversas oportunidades, personajes de ADN han llamado la atención sobre la dureza social de la NPE y la necesidad de una pronta reactivación como base para la solución de los problemas del desempleo, de los bajos salarios, etc.<sup>38</sup>

En el plano de las respuestas o propuestas de opciones propiamente dichas, el MIR propugna una política que recoge los temas nacionalistas de una manera difusa que no se expresa en una alternativa o capacidad de respuesta a las líneas centrales del gobierno. El MIR sostiene una política de apoyo al juego democrático y simultáneamente de distanciamiento frente a la NPE, a la cual opone una política que querría integrar los intereses del Estado y la empresa privada en un modelo de desarrollo nacio-

nal sin fisonomía precisa. El MIR habla desde hace lustros sobre un proyecto nacional autónomo, pero es difícil saber cuál es su contenido específico.

No obstante, es difícil dejar de percibir la desproporción entre las pretensiones ideológico-políticas y programáticas, por una parte, y los contenidos específicos de los vagos planes del MIR, por la otra. Este es un rasgo harto notorio en este partido desde que asumió la conducción de la política económica en un período clave del gobierno de la UDP, con los resultados conocidos.

Como oposición "crítica" representa una fuerza que indudablemente ha colaborado en la consolidación del sistema democrático.<sup>39</sup>

En esta constelación de fuerzas políticas, los partidos de izquierda marxista ortodoxa están sometidos a una marginación creciente que —a raíz de las derrotas sufridas por sus reiterados errores derivados de su dogmatismo y retórica estériles— refuerza su carácter residual. Poco pueden ofrecer estos partidos que reaccionan doctrinariamente ante la crisis del movimiento popular, la política estatal y sobre todo ante sus propias derrotas. No se puede advertir nuevas alternativas de izquierda a pesar de tímidos intentos del MBL y de un grupo denominado de los 17, en el cual participan dirigentes políticos y sindicales de diversas fracciones. En un "Manifiesto al Pueblo Boliviano" este efímero grupo —entre tanto desaparecido— propone la rearticulación del movimiento popular y la construcción de una nueva voluntad colectiva y popular. Sin embargo, esta propuesta emerge de un pobre análisis de la realidad nacional y de una errada visión de los errores cometidos por la UDP de la cual este grupo, en su mayoría, formó parte. Es un breve resumen de los lugares comunes de la izquierda en el que se refleja su lógica predominante de pensamiento, que consiste en reiterar posiciones doctrinarias y plantear de modo abstracto lo que se debería hacer en el país. Como base para la reorganización política de la izquierda y el movimiento popular, este manifiesto es un documento altamente insuficiente porque no aborda ni reconoce las causas profundas de la crisis de la sociedad y del sindicalismo, y excluye a la izquierda de la crisis y de su responsabilidad ideológica y política en el descalabro de la UDP y en la quasi destrucción del Estado.

Expuesto el movimiento popular a una crisis de disolución estructural de la clase obrera tradicional, esta izquierda sostiene, sin ambages, que los trabajadores son los portadores históricos de cambios profundos y que la clase obrera posee un proyecto universal.<sup>40</sup> Pero al margen de esos intentos infructuosos de la izquierda más sensible a las transformaciones en curso, si la comparamos con la fracción más radical y dogmática ubicada en el llamado "Eje de Convergencia", lo notorio en el proceso político es que no hay oposición ética y realista de la izquierda marxista.<sup>41</sup>

La tendencia predominante a la cual está sometida esta izquierda es similar a la que se impuso en la gran mayoría de los países latinoamericanos y europeos: convertirse en residuos históricos ajenos a la problemática contemporánea. Es poco lo que pueden hacer, aunque sólo fuera para superar su perplejidad y sentimiento de derrota que muchos de ellos ni

siquiera reconocen como tales porque están inmersos en un inveterado triunfalismo. Estos partidos persisten en la simple denuncia estereotipada de la política gubernamental y en la reiteración de clichés sin ningún contenido programático real. Empezaron impugnando la validez de las elecciones como método democrático, combatieron la realización de las elecciones en julio de 1985 y posteriormente persistieron en una política obcecada de dividir al movimiento sindical y convocar —sin eco— al desacato popular frente a las medidas del gobierno.

#### IV. Escenarios probables y posibles

A partir de la política del Estado, de los campos de conflicto y las tendencias prevalecientes en la actual etapa del proceso democrático, se puede esbozar varios escenarios con perspectivas diversas para el desenvolvimiento político entre los cuales es dable discernir un escenario probable y dos escenarios posibles. Este esbozo no supone atribuirse un poder de predicción que las ciencias sociales ya no están dispuestas a ejercer tan ilusoriamente como en el pasado. Se trata, con una disposición modesta, de una proyección analítica de tendencias predominantes que encierran ciertamente contradicciones que pueden alterar los rumbos del proceso político.

Diferenciamos un escenario probable de otros dos posibles en el sentido de que lo probable se asienta sobre tendencias concretas de desarrollo que, por supuesto, no admite la certidumbre acerca de la permanencia de estas tendencias, pero tampoco se coloca en un terreno de lo meramente posible o imaginable.

##### 1. *El escenario probable representa la preservación y el fortalecimiento de las tendencias que predominan actualmente.*

En primer término, se percibe a pesar de los múltiples obstáculos un proceso difícil de estabilización del modelo económico-político establecido por la NPE y el pacto entre MNR y ADN. Sería una ligereza sostener que el modelo de la NPE ingresó ya en una etapa de consolidación. Como subrayamos anteriormente, la política económica del gobierno alcanzó satisfactoriamente los objetivos de la estabilización, pero la reactivación económica, de la cual depende la consolidación del modelo, ha comenzado recién con tímidos pasos en 1987 (se revirtió las tasas negativas del PIB desde 1980 y se obtuvo entre 2,6% y 3% de crecimiento). La reactivación no sólo será muy difícil por las condiciones del mercado internacional, sino porque la economía boliviana requiere soluciones drásticas que ataquen la crisis estructural que se arrastra, por lo menos, hace una década.

En segundo término, observamos la recuperación de la capacidad de acción y decisión del gobierno que ha sido fortalecido directamente por el Pacto por la Democracia. La recuperación del Poder Ejecutivo debe verse a la luz del re establecimiento de la autonomía del Estado después de una

larga etapa de franca descomposición de las estructuras estatales a partir de 1978, que se exacerbó durante el régimen de la UDP cuando el Estado perdió su capacidad de gobernar. El rescate de la autonomía del Estado en relación a las demandas y presiones del movimiento popular y de las organizaciones corporativas y regionales de la sociedad, fue posible debido a la consolidación del proceso democrático frente a salidas de fuerzas, al Pacto por la Democracia y la declinación sustancial del poder político del movimiento sindical.

En tercer término, se constata a partir de 1985 la profundización del acelerado proceso de declinación del movimiento sindical. El sindicalismo minero, diezmado por la crisis de la minería y la política estatal, ha perdido su centralidad. La COB se vio sometida a un proceso de descomposición como sujeto político-social, perdiendo su capacidad de convocatoria, presión y negociación. Ante las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales, el movimiento sindical es incapaz de modificar sus orientaciones ideológicas, sus estrategias políticas y sus formas organizativas.

En general, las tendencias sociales y políticas apuntan a la disolución de la centralidad del movimiento sindical y a la fragmentación de las luchas sociales; ambos factores sellan de manera dramática la dimensión histórica del quiebre del Estado nacido en la revolución de 1952 y las perspectivas de redefinición de los conflictos entre la sociedad y el Estado. La fragmentación y dispersión de la oposición de los sectores sindicales favorece ampliamente al Estado.

En cuarto término, se impone —a raíz de la decadencia sindical— una creciente importancia de las funciones de mediación y articulación del sistema de partidos; es decir, de los partidos más significativos. Es aún prematuro hablar de una amplia o compleja sustitución de los sindicatos en cuanto organismos de referencia fundamental de los sectores populares por los partidos políticos; tampoco sería adecuado sostener el comienzo de un proceso de subordinación de los sindicatos a la dirección política de ciertos partidos. Sin embargo, en la medida en que se consolida el sistema democrático a través de los procesos electorales, tanto nacionales como municipales, y de la alternancia en el poder, el sistema de partidos se constituye en mecanismo fundamental de representación y expresión de los intereses nacionales. Este proceso es todavía insuficiente, pero el debilitamiento sindical lleva al fortalecimiento imprevisto y quizás involuntario del sistema de partidos. En todo caso la tendencia predominante indica el reemplazo del eje tradicional de solución directa de conflictos entre sindicatos y Estado por el esquema de partidos y Estado, que se halla mediatisado por el poder regional de los Comités Cívicos.

En quinto lugar, en virtud de las tendencias ya descriptas se afianza el viraje que sufrió el proceso democrático hacia la supresión de las demandas de participación del movimiento sindical en las empresas públicas y en los centros de decisión del Estado. Al desaparecer las posibilidades de una complementación genuina de las instituciones de la democracia representativa con mecanismos de participación gestionaria y directa, como resultado

del agotamiento del "poder dual" representado por los sindicatos, el proceso democrático se orienta ahora hacia la consolidación del sistema representativo institucionalizado y legitimado en la Constitución Política del Estado vigente. Esto significa que se clausura por una etapa ciertamente histórica las perspectivas del entrelazamiento de la democracia representativa y formas participativas del movimiento sindical a nivel estatal y económico.

En sexto término, la derrota histórica del movimiento sindical y de los partidos de izquierda permite la recuperación política de opciones partidarias de centro-derecha. Por primera vez desde 1952 surge un partido de derecha con convocatoria popular que moviliza una ideología de modernización neoliberal, aceptable en amplios sectores de la población urbana. ADN constituye un partido con un potencial nada desdenable para llegar al poder en las elecciones de 1989.

En séptimo término, importantes grupos empresariales logran el acceso al poder estatal a través de dos vías simultáneas que refuerzan su capacidad de definición e influencia de las políticas del Estado: a través de la representación parlamentaria de ADN y el MNR y por la vía de la participación directa en el Poder Ejecutivo y en diversos sectores del aparato estatal. A pesar de que no es corporativa en virtud de las heterogéneas posiciones de la CEPB en relación a la política económica, esta participación es fruto del crecimiento del poder económico y político de los empresarios privados que parecen estar en proceso de constituirse en la élite económica y política de los próximos lustros.

En octavo lugar, la democratización del sistema político, en base a la restitución de las instituciones de la democracia representativa, no significa un contrapeso frente a la tendencia fundamental del fortalecimiento de los mecanismos y estilos de concentración de las decisiones esenciales del Estado en grupos tecnocráticos y burocráticos que prescinden de los aparatos partidarios.<sup>42</sup>

## 2. Un escenario adicional posible se derivaría de una desestabilización total del Estado y del sistema democrático actual, por la confluencia de algunos factores altamente improbables en el contexto político, económico y social presente.

En primer término, tendría que producirse un derrumbe absoluto de la NPE que traería consigo una nueva crisis generalizada de la economía nacional, con una posible recaída en un proceso hiperinflacionario como el que vivió el país durante el gobierno de la UDP.

En segundo término, esta crisis supondría la ausencia de una política económica alternativa a la NPE, la disolución del Pacto por la Democracia entre ADN y el MNR, la imposibilidad de reconstitución de algún pacto político similar entre otras fuerzas, y la consecuente deslegitimación del Estado y del sistema democrático.

En tercer término, se daría el resurgimiento de un pluralismo pervertido y un estilo de confrontación generalizada y maximalista en la lucha política y

social que eliminaría las perspectivas de acuerdos y pactos políticos de importancia. Es decir, junto con una amplia atomización política y sindical veríamos el retorno de la "lógica militar" en la política que desembocaría en la erosión del sistema democrático.

En cuarto término, nos enfrentaríamos a una convulsión social profunda pero dispersa y sin orientaciones ni perspectivas políticas concretas en razón de la crisis del movimiento sindical y de la esterilidad de los partidos de izquierda.

En quinto término, el desgaste del sistema democrático derivaría en un debilitamiento de los partidos políticos como organismos de articulación política y social que los anularía como instrumentos de poder.

En sexto lugar, la desintegración del sistema democrático en un contexto de descomposición del Estado y la economía resultaría nuevamente en la reaparición de las Fuerzas Armadas como factor de poder, y crearía las condiciones para el retorno al autoritarismo militar.

*3. Un escenario posible pero poco probable consiste en la reorientación profunda de las políticas del Estado hacia estrategias distribucionistas, basadas en retóricas que intenten conciliar metas de carácter desarrollista con objetivos populistas. Este escenario representaría de alguna manera el retorno a la ideología del nacionalismo revolucionario y a la tradicional estrategia cepalina de fortalecimiento del sector público preconizada en los años cincuenta y sesenta.*

Para una transformación de las tendencias en este sentido tendrían que producirse ciertas condiciones indispensables:

En primer lugar, tendría que fracasar sustancialmente la NPE y, sobre todo, la política de reactivación del aparato productivo en el marco de un modelo de exportaciones diversificadas. Junto con el estancamiento que ocasionaría este fracaso, tendrían que acrecentarse el desempleo y aumentar las tensiones sociales que conducirían a un rápido deterioro de la legitimidad del Estado.

En segundo lugar, las bases sociales de sustentación del Estado tendrían que desplazarse nuevamente a los sectores sindicales, y las élites empresariales de gran influencia sobre el Estado tendrían que ser desplazadas por grupos políticos partidarios capaces de ejercer funciones de mediación entre la empresa privada y los sectores populares.

En tercer lugar, esta tendencia implicaría la reorientación significativa de las preferencias electorales en las próximas elecciones generales en junio de 1989. Es decir, esta perspectiva exige como condición principal la recuperación ideológica y política de partidos reformistas en la línea del nacionalismo revolucionario (MIR), y en general el renacimiento de opciones confiables de la izquierda populista y marxista.

En cuarto lugar, otra condición indispensable sería una veloz recuperación

del movimiento sindical, lo cual supone que la COB recobre su capacidad de oposición y voto y retome la iniciativa política, juntamente con los partidos de izquierda.

Como es fácil advertir, este escenario exige una seria ruptura del actual proceso político-económico, y una vuelta a las contradicciones y conflictos del sistema político bloqueado que Bolivia experimentó en las décadas pasadas. En definitiva, este escenario radica en la posibilidad de que el proyecto de modernización desestabilizante sea quebrado sin que se altere la continuidad del sistema democrático.

En resumen, si ponemos énfasis en el escenario probable inferido del análisis del actual proceso democrático, de los conflictos en juego y del desarrollo de la correlación de fuerzas entre el gobierno, los sindicatos, los Comités Cívicos y los partidos políticos, no carece de fundamento —y aparece corroborada por el curso de los acontecimientos de la historia reciente—, una hipótesis formulada por un conocido comentarista que expresa el dramático cambio que se ha operado en el proceso democrático: a saber que "hay una significativa simbiosis entre el proyecto (de la NPE) y la propia estabilidad democrática tal como está concebida hoy en Bolivia".<sup>43</sup>

## V. Reflexiones finales

Los resultados, por cierto, insuficientes y provisarios de este ensayo incitan a plantear algunas reflexiones de carácter más general en torno de cuestiones teóricas fundamentales inherentes a la problemática de la democratización y modernización del Estado.

Una primera cuestión se refiere a las tendencias intrínsecas del proceso de democratización. Como se analizó en este trabajo y en otros estudios, este proceso conflictivo y contradictorio ha concluido en el cierre de las perspectivas de ampliación de la democratización hacia formas más participativas. Desde el ascenso de Paz Estenssoro al gobierno se va consolidando un sistema democrático tal como está consagrado en la Constitución Política del Estado vigente, que data de 1967. Bajo la conducción de Paz Estenssoro, el Estado termina liquidando los vestigios del "poder dual" que el sindicalismo ejerció durante décadas, en un esquema de reiteración constante de una oposición carente de alternativas de construcción de un nuevo orden político y económico.

La democratización del sistema político, que en la fase del gobierno de la UDP se inclinaba por las poderosas presiones del sindicalismo hacia la instauración de mecanismos de control político-económico en el aparato estatal y en las empresas públicas importantes, experimenta un proceso de limitación de las formas participativas dentro de los marcos estrictos de la democracia representativa. Sólo se permite la consagración de los poderes locales por intermedio de la restitución de las autonomías municipales en 1987 y el reconocimiento tácito de los Comités Cívicos como instituciones legítimas del poder regional en los departamentos.

Es indudable que la democratización del sistema político en el sentido

del reconocimiento de las libertades públicas, del recurso a las elecciones para proceder a los cambios de gobierno, del funcionamiento del Parlamento, etc., se ha fortalecido a pesar de la terrible crisis económica y de la virulencia de los conflictos sociales. Sin embargo, esta democratización política no implica necesariamente la democratización de los procesos y mecanismos de toma de decisiones en el seno de los aparatos estatales. Es decir, democratización del sistema político y democratización del Estado son procesos diferentes que no se implican mutuamente. Es obvio que una democratización del Estado tiene que descansar necesariamente en la democratización del sistema político y tendría que producirse como resultado de la profundización de la democratización política, dimensión que sólo sería posible en el contexto de una transformación radical de la democracia representativa tal como la conocemos con sus límites e insuficiencias tanto en las sociedades capitalistas de Europa y Estados Unidos como en América Latina. Pero la democratización política tiende normalmente a quedar en los límites de una democracia representativa "clásica".

Ningún proceso de transición en América Latina ha planteado de manera tan notoria y original, como el proceso democrático en Bolivia, la cuestión de trascender las fronteras de la democracia representativa. Por esta razón, es el caso boliviano el que nos ofrece pautas más nítidas para diferenciar la democratización del sistema político y la del Estado. A raíz del fracaso de las tendencias de democracia participativa, que fueron planteadas por el sindicalismo en el sentido de negación de la democracia representativa, se restituyeron las tendencias "normales" prevalecientes en otros países de América Latina que también se democratizaron. Me refiero a que las decisiones estatales se elaboran e implementan dentro de un modelo de reforzamiento del Poder Ejecutivo, con la participación de élites políticas exclusivas que apunta claramente a la concentración del poder. El poder político se concentra en grupos tecnocráticos y burocráticos que controlan áreas cruciales del aparato estatal y en sectores empresariales que tienen un acceso privilegiado a los mecanismos de decisión gubernamental.

Las vicisitudes del proceso de democratización en Bolivia dan pie a considerar la democratización del Estado como un proceso, en cierto modo, regresivo, que sufre una involución si es que se la ve desde la perspectiva de una democracia de participación que trasciende los límites de las instituciones representativas. En las actuales condiciones, la democratización estatal sólo podría avanzar mediante el afianzamiento de las autonomías municipales y la realización de una reforma de descentralización estatal aún pendiente. Ambos procesos descargarian y limitarían el poder del gobierno central y contribuirían a establecer ciertas formas del control del Estado. Pero, por otra parte, la tendencia a la concentración de las decisiones fundamentales para la nación es una barrera determinante contra este control del Estado que el Parlamento puede ejercer, por múltiples razones, de manera muy deficiente y limitada.

Lo expuesto no significa subestimar los logros alcanzados por el proceso democrático. Si bien se paralizó y desintegró la tendencia sindicalista a la profundización de la democracia por la vía de la negación de las institu-

ciones representativas, es innegable la democratización del sistema político y del poder estatal por la restitución del derecho a votar y a elegir gobiernos. Por supuesto, el sistema representativo no lleva inscripta la lógica de una transición de la democracia política a la democracia de participación social en los centros de decisión del Estado y la economía. Sin embargo, ofrece posibilidades para una democratización del Estado por otros canales: la descentralización político-administrativa, el perfeccionamiento de instituciones de mediación entre el Estado y la sociedad civil como los partidos, el fortalecimiento de las autonomías municipales y los poderes regionales. Estos canales son instancias posibles de control del sistema político y de la sociedad civil sobre el Estado, y como tales pueden contribuir a afianzar la legitimidad del Estado. Dicho esto, el problema sustancial de la democratización en Bolivia y América Latina reside en el desafío de construir sendas institucionales de "democracia mixta" que amplíen la democracia representativa, sin negarla, mediante mecanismos de delegación del poder, instauración de autonomías locales y de autogobierno de organizaciones de la sociedad civil. Aceptando la idea de la imposibilidad de la democracia directa y reconociendo las insuficiencias de la democracia representativa, el problema se plantea así: "¿Cómo podría equilibrarse ese orden compuesto? ¿Cómo transformar ese modelo (de democracia mixta) en un sistema de instituciones?".<sup>44</sup>

Si la democratización del Estado permanece ahora en un horizonte que no permite la creación de mecanismos de participación política y, como se dice, el control democrático de los aparatos estatales por las instituciones sociales; la modernización del Estado, en cambio, sí es un proceso que se ha iniciado vigorosamente. Como hemos visto, se trata de una modernización que se guía por dos pautas: en primer lugar, por el aumento de la eficacia de la administración estatal en la conducción de la política económica y el re establecimiento de la autonomía del Estado en relación a las fuertes demandas sociales y económicas del movimiento popular; en segundo lugar, por el achicamiento del Estado como agente económico. Ambas orientaciones de la modernización se imponen mediante la racionalización de las funciones estatales, las reformas fiscal y tributaria, la reducción del empleo, etc. El aspecto interesante de la política modernizante del gobierno actual es que la desestatalización de la economía hasta límites precisos fortalece la capacidad de gestión económica del Estado, aunque no acrecienta su capacidad de solución de los conflictos sociales generados por su política.

Volvemos nuevamente al problema de la democratización. El gobierno lleva a cabo la política de modernización del aparato estatal en el contexto de un proceso democrático que robustece la autonomía del Estado frente a los movimientos sociales y los grupos empresariales. Sin embargo, los efectos de esta política tienden a deslegitimar al Estado porque los sectores populares, sin llegar a menospreciar el sistema democrático, tienden a poner en cuestión la eficiencia del Estado para resolver los problemas estrictamente sociales y económicos. Es decir, la política de modernización puede convertirse en un peligro para la democratización del Estado, enten-

dida ésta como proceso de fortalecimiento de la legitimidad democrática del Estado.

El aparato estatal aumenta su eficacia a través de las reformas introducidas por los decretos 21070, 21387 y otros. No obstante, la prioridad colocada en la racionalización de las funciones, en la reducción de las responsabilidades del Estado, etc., introduce un sesgo que no hace posible, por lo menos a corto plazo, el fortalecimiento de la capacidad del Estado para dar solución a los problemas sociales. La modernización del aparato estatal —destinada a enfrentar la crisis económica y convertir a las empresas públicas en organismos eficientes— no significa una inmediata perspectiva de supresión del desempleo, de creación de nuevas áreas productivas y de alza de los salarios.

Cuando se restituyó el sistema democrático en octubre de 1982, el movimiento sindical en sus diversas orientaciones pensó ingenuamente en la posibilidad de radicalizar el proceso de democratización obedeciendo a "proyectos" de poder altamente contradictorios y difusos que provocaron, por el contrario, la eliminación del movimiento sindical como sujeto de poder político. A partir de la derrota del sindicalismo, ¿surge en el horizonte político-económico la perspectiva de una compatibilidad entre una frágil democracia en proceso de consolidación y una sociedad capitalista de bajísimo desarrollo industrial-tecnológico?

De acuerdo a Claus Offe la compatibilidad del capitalismo y la democracia, tan cuestionada por el liberalismo y el marxismo clásicos, emergió históricamente gracias a la aparición y los desarrollos graduales de dos principios mediadores: a) los partidos políticos de masas y la competencia partidista, y b) el Estado de bienestar keynesiano.<sup>45</sup>

El Estado social ha sido una "fórmula de paz" en las democracias capitalistas desarrolladas.<sup>46</sup> Se trata de un compromiso entre trabajadores y empresarios capitalistas que en el plano económico depende de la combinación de dos factores: 1) del grado de certidumbre que tengan estas clases sociales acerca de que se respetarán sus condiciones específicas si es que concluye un compromiso, y 2) del estado de la economía, es decir, de las expectativas de inversión, ganancias y aumento de salarios.<sup>47</sup> Estas condiciones que en los países altamente desarrollados tienden a debilitarse a raíz de las crisis del Estado de bienestar,<sup>48</sup> en América Latina y en Bolivia en particular se establecieron en un sentido muy parcial, débil e inestable. Como sabemos además, el Estado de compromiso en el contexto de una democracia representativa no existió. Pero es claramente falso, a partir de la inexistencia de los presupuestos para un Estado de Bienestar, por lo menos, tal como se dieron en los países europeos, deducir la imposibilidad histórica de la democracia. Así como no existen condiciones estrictamente necesarias para la democracia,<sup>49</sup> tampoco es recomendable ignorar procesos concretos que contribuyen a las tendencias de estabilización democrática, aunque sean ex negativo.

Pienso que en Bolivia estamos en una etapa histórica que no obstante la crisis económica no resuelta, la debilidad institucional del Estado, la fragilidad del sistema de partidos, el divorcio entre los movimientos sociales y

los partidos, permite la continuidad del proceso democrático porque concretamente no existen condiciones para el surgimiento de otras alternativas políticas ni económicas. No hay perspectivas ni cercanas ni lejanas para un proceso socialista de tipo soviético o de cualquier otro sentido (autogestionario, por ejemplo), tampoco se presentan condiciones para una regresión a formas autoritarias y militares de gobierno. Por consiguiente, no se puede descartar a priori un nuevo proceso político en el cual, bajo condiciones específicas como las que hemos descripto en Bolivia, se produzca una cierta y difícil compatibilidad de capitalismo débil y democracia representativa.

Esta reflexión se vincula con los profundos cambios que se han desarrollado en el sistema político. No sólo se han producido modificaciones cruciales en la correlación de fuerzas, sino también transformaciones del sistema político: por primera vez desde 1952, el movimiento sindical y la COB han dejado de ser en el marco de un proceso democrático un poder antiestatal de oposición con capacidad de veto. El sindicalismo de confrontación antagonista —autodestructivo en sus repercusiones políticas, ideológicas, sociales y económicas— se ha agotado. Las características de la disolución del "poder dual" del sindicalismo denotan una descomposición sindical de largo alcance, como sujeto político. Paradójicamente el debilitamiento del sindicalismo se convierte en una premisa fundamental de la consolidación del sistema democrático-representativo bajo orientaciones políticas de centro-derecha.

Como destacamos, ha ocurrido un fenómeno de gran trascendencia aun no estudiado en sus facetas y connotaciones esenciales: también por primera vez desde 1952 se organizó con ADN (fundado en 1979) un partido de centro-derecha que —en base a una ideología neoliberal— obtiene arraigo popular en amplios sectores populares urbanos y se convierte en un referente ideológico-político —como lo demuestran el crecimiento paulatino, pero constante de los resultados electorales desde 1979— de sectores medios.

Por otra parte, no es menos sobresaliente el hecho de que parece conformarse un centro político relativamente sólido (MIR, ADN, MNR) que, alejándose de los extremos radicales y autoritarios, se constituye en un eje de articulación que probablemente podría llenar el vacío que deja la crisis del sindicalismo. Como advirtiera Maurice Duverger, si algo permite el desarrollo de la democracia es "el debilitamiento de los antagonismos, mas bien que el equilibrio de las fuerzas sociales rivales y la dispersión entre ellas de las armas políticas". Aunque los sectores populares asalariados, un conjunto de la población activa en proceso de notable reducción, mantienen su referencia sindical, es perceptible que han perdido confianza en los líderes, los objetivos y los métodos de lucha de los sindicatos. Surgen entonces condiciones objetivas para un potenciamiento de los partidos políticos. De esto depende, en definitiva, que el sistema político democrático sea viable: es necesario que los partidos importantes se conviertan efectivamente en partidos representativos que agreguen, articulen y canalicen intereses y demandas sociales y políticas específicas a nivel del Estado.

Aunque no se ha desterrado el peligro tradicional de atomización de los partidos (ADN y MIR han sufrido escisiones), la competencia en el sistema multipartidario boliviano tiende a constituir un eje de tres partidos, que centralizaran las decisiones en el Parlamento, rodeado por un grupo de diversos partidos minoritarios y divididos entre sí.

Por lo pronto, se verifica con mucha claridad tanto la desarticulación del modelo político vigente desde 1952, en el cual predominaba la confrontación antagónica entre los sindicatos y el Estado, como su sustitución por otro modelo de mediación de Estado, partidos, comités cívicos y sindicatos. En este modelo son los comités cívicos los que acrecientan su capacidad de influencia y presión, mientras que los sindicatos pasan a ser los elementos más débiles.

Otra dimensión fundamental que incita a una reflexión global se desprende de los cambios en la cultura política. Por lo visto, los traumas sufridos durante el régimen de la UDP, debido a la inestabilidad política, al caos económico, a la disolución de cualquier principio de orden, han llevado a importantes fuerzas sociales a revalorar las ventajas de las reglas de juego democrático. Lentamente se va imponiendo el estilo de la negociación y de la concertación de pactos entre los partidos y entre los sindicatos y el Estado, desplazando así la modalidad tradicional de solución de conflictos por la vía de la confrontación total. Se observa igualmente la tendencia al abandono de la retórica y las acciones de tipo populista y su reemplazo por actitudes de mayor realismo en la política. En general, puede afirmarse que, en un proceso ciertamente frágil y contradictorio, la manera de hacer política entre los partidos que ocupan el centro del espectro político reside en establecer acuerdos y no en oponerse destructivamente.

Lo que decimos de los partidos, puede afirmarse también de los sectores empresariales. Es muy probable que éstos en su gran mayoría no sean demócratas "por convicción", sino "por conveniencia".<sup>50</sup> Los empresarios han alcanzado niveles más integrados de desarrollo corporativo y, al mismo tiempo, parecen haber establecido lazos relativamente sólidos con ciertos partidos políticos (ADN, MNR, MIR). Su participación política en el retorno a la democracia en 1982 no fue insignificante, como es usual calificarla en sectores de izquierda, y fue significativa en el proceso que condujo a la reducción del mandato presidencial de Siles Zuazo. Independientemente que sean demócratas por conveniencia o no, lo cierto es que la CEPB ha sido un factor político importante para sostener la continuidad del proceso democrático.

Las FF.AA. ingresaron al proceso democrático en 1982 en un estado de profunda descomposición, debilidad y descrédito nacional e internacional. Desde entonces han asumido el rol prescripto por las instituciones democráticas. Esto no quiere decir que se hayan esfumado como factor de poder, pero es perceptible que *notans volens* se han subordinado al poder legalmente constituido. La perspectiva de que se aliante institucionalmente el sometimiento del poder militar al poder político constitucionalmente establecido depende de la consolidación del sistema de partidos y de la legitimidad democrática del Estado. Es decir, las FF.AA. como factor de poder tienen

que ser parte de un pacto democrático fundamental, que consolide su integración al sistema político y a su vez restrinja sus posibilidades de convertirse en un elemento de oposición desestabilizadora o bien en un instrumento de poder que se coloque por encima de las instituciones democráticas.

Todo esto remite a las perspectivas de superar la tradicional ingobernabilidad de la sociedad y a la viabilidad de un Estado democrático arraigado en un equilibrio político, que sólo la capacidad de agregación y articulación que los partidos políticos pueden desarrollar para absorber y procesar los intereses y conflictos sociales en un sistema pluralista. Es imposible pensar en un Estado democrático si no se resuelve el problema crucial de la frágil representatividad de los partidos políticos, lo cual supone zanjar la brecha tradicional entre los movimiento sociales (sindical y regional) y el sistema de partidos. La actual etapa de extremo debilitamiento político y descomposición estructural de la clase obrera abre un espacio inusitado para que los partidos políticos ocupen el centro mismo del sistema democrático, modernizando sus objetivos y métodos de acción, innovando sus relaciones con la sociedad civil, demostrando su capacidad de decisión e implementación de políticas en el ejercicio democrático del poder estatal.

Finalmente, es indispensable contraponer las tendencias prevalecientes, que hemos analizado respecto a la democratización y modernización del Estado en Bolivia, y la premisa central del proyecto regional referida al conjunto de las transformaciones actualmente en curso en América Latina. Esta premisa se refería a si dichas transformaciones abrigan las posibilidades de una "salida óptima de la crisis" mediante la reconstitución en "clave progresiva" de conexiones entre el Estado y la sociedad favorables a la participación en un contexto de democratización del poder estatal y una economía distributiva. Este ensayo ha tratado de mostrar claramente que los procesos concretos y sus derivaciones probables, tal como se perfilan en Bolivia en el plano de la democratización y modernización estatal, no confirman la hipótesis de una salida óptima en el sentido de modelo deseable o paradigma político elaborado por los investigadores.

Tal como está planteada la política del Estado y como están constituidos los campos y las tendencias de conflicto entre los diversos actores socio-políticos y el Estado, podemos establecer la conclusión de que nos enfrentamos a un alejamiento progresivo de los procesos reales en relación al modelo deseable. Sin embargo, esto no supone desechar desde una perspectiva dicotómica las potencialidades inéditas que pueden albergarse en los procesos políticos actuales como si éstos fueran, a partir del modelo deseable, absolutamente abominables.

Cuando los procesos democráticos se proponen objetivos altamente deseables, como consolidar las instituciones representativas, superar la crisis económica y a la vez distribuir la riqueza con criterios igualitarios, y es simultáneamente muy difícil, si no imposible, avanzar en ambas direcciones, a partir de las condiciones existentes y no de un esquema utópico, se debe contemplar la posibilidad, como sugiere Albert O. Hirschman, de avanzar en un estilo de "navegar contra el viento" aún a costa de perder algo de terreno en una de las direcciones.<sup>51</sup>

## Notas

<sup>1</sup> Cf. Mayorga, René Antonio, "La democracia entre la fragmentación y la imposición", en René A. Mayorga (comp.), *Democracia a la deriva*, Ed. CERES/CLACSO, La Paz, 1987. Jorge Lazarte, *La Nueva Política Económica: proyecto de reordenamiento de la sociedad*, La Paz, octubre de 1985. Trabajo mimeografiado.

<sup>2</sup> ADN y MNR obtuvieron el 52% de los votos.

<sup>3</sup> Citado por Carlos D. Mesa, "Bolivia 1985-1986: La dramática transición", en *Presencia Dominicana*, 18 de enero de 1987, pág. 9.

<sup>4</sup> Cariaga, Juan, "La política de estabilización en Bolivia", en *Análisis de hoy*, La Paz, 13 de marzo de 1987, pág. 3.

Cf. también Sánchez de Lozada, Gonzalo, "La reactivación económica", *Foro Económico de ILDIS*, núm., 17, La Paz, marzo de 1987.

<sup>5</sup> Cf. Sachs, Jeffrey, *The Bolivian Hyperinflation and Stabilization*, Working Paper N° 2073, National Bureau Of Economic Research, Cambridge, MA, noviembre de 1986.

<sup>6</sup> Cf. Tironi, Eugenio, *El liberalismo real*, Ed. SUR, Santiago, 1986, pág. 71 y ss., Manuel Antonio Garretón, *El proceso político chileno*, FLACSO, Santiago, 1983.

<sup>7</sup> Cariaga, Juan, ob. cit.

<sup>8</sup> Sánchez de Lozada, Gonzalo, ob. cit.

<sup>9</sup> Morales, Juan Antonio, *Canastón de golosinas en Decreto Supremo 21060*, en *Presencia*, La Paz, 10 de septiembre de 1985, pág. 3.

<sup>10</sup> Gómez, Luis y López, Margarita, *Democratización y modernización del Estado en Venezuela*, CENDES, Caracas, 1987. Trabajo mimeografiado.

<sup>11</sup> Cf. *Semanario Análisis de hoy*, La Paz, 24 de octubre de 1986.

<sup>12</sup> Guevara Anaya, Walter, "Tres reformas liberales", en *Bolivia Dos Mil*, núm. 6, La Paz, junio de 1986.

<sup>13</sup> Miguel, Benjamín, "Constitución, democracia, pluralismo y Ley de Reforma Electoral", *Política de hoy*, 7 de junio de 1986.

<sup>14</sup> ob. cit.

<sup>15</sup> "Pluripartidaria" rechaza las reformas electorales, en *Hoy*, La Paz, 20 de mayo de 1986.

<sup>16</sup> "Pacto por la Democracia", en *Informe R*, CEDOIN, La Paz, noviembre de 1985.

<sup>17</sup> Sánchez de Lozada, Gonzalo, "El proceso de estabilización en Bolivia", en *Foro Económico de ILDIS, Estabilización y desarrollo en Bolivia*, La Paz, 1987, ob. cit.

<sup>18</sup> Cf. Tres proyectos de descentralización en *Semanario Análisis de Hoy*, La Paz, 24 de octubre de 1986.

<sup>19</sup> Serere, Ramón, "III Congreso de Comités Cívicos: Descentralización Sí o Sí", en *Informe R*, CEDOIN, La Paz, septiembre de 1986; "La descentralización se posterga", en *Informe R*, noviembre de 1986.

<sup>20</sup> Informe del Comité Ejecutivo de la FSTMB, Ed. Unidad, La Paz, 1986.

Cf. también Calla, Ricardo, *La derrota de Lechín: Las luchas políticas en el XXI Congreso minero*, Ed. Tigre de Papel, La Paz 1986; Henry Oporto, "Al filo de la navaja", en *Semanario Análisis de Hoy*, 6 de diciembre de 1986; Jorge Lazarte, *¿Qué pasó en el XX Congreso de Mineros?*, en idem., 30 de mayo de 1986.

<sup>21</sup> "Crisis en el sindicalismo minero", en *Informe ALAI*, Quito, octubre de 1986.

<sup>22</sup> Datos del Fondo Complementario Fabril, en *Actualidad Laboral*, Quito, octubre de 1986.

<sup>23</sup> "La historia se repite", en *Informe R*, CEDOIN, núm. 132, agosto de 1987.

<sup>24</sup> Cf. Convenio en *Informe R*, núm. 128, junio de 1987.

<sup>25</sup> Guevara Anaya, Walter, ob. cit.

<sup>26</sup> Cf. "Tesis de la Mayoría", VII Congreso de la COB, en *Informe R*, núm. 131, CEDOIN, agosto de 1987.

<sup>27</sup> Conaghan, Catherine, *Technocrats, Capitalists and Politicians: Economic Policy-Making In Redemocratized States (Bolivia, Perú, Ecuador)*, Working Paper, The Kellogg Institute, University of Notre Dame, 1987.

<sup>28</sup> CEPB, "Esquema mínimo de ajustes para sustentar un Programa de Reactivación Económica", en *Hoy*, 31 de mayo de 1987; CEPB, "La reactivación económica es una responsabilidad compartida", en *Última Hora*, 4 de agosto de 1987.

<sup>29</sup> Entrevista a Gonzalo Sánchez de Lozada, en *Bolivia Dos Mil*, núm. 2, febrero de 1986, pág. 29.

<sup>30</sup> Cf. Conaghan, Catherine, ob. cit., págs. 26-29.

<sup>31</sup> IPE núm. 27, julio de 1987.

<sup>32</sup> CEPB, "La reactivación es una responsabilidad compartida".

<sup>33</sup> Cf. *Informe R*, núms. 118, 120.

<sup>34</sup> *Informe R*, núm. 118.

<sup>35</sup> Dabdoub, Carlos, "Un gran acuerdo regional para forjar nuestro destino", en *Hoy*, 27 de febrero de 1987.

<sup>36</sup> Nun, José, *La legitimidad democrática y los parecidos de familia: Notas preliminares*, CLADE, Buenos Aires, 1987, pág. 7.

<sup>37</sup> Entrevista a Sánchez de Lozada, en idem.

<sup>38</sup> Declaraciones de Bánzer en *Presencia*, 24 de junio de 1987.

<sup>39</sup> Cf. Discurso de Paz Zamora, "Nueva mayoría nacional para el cambio y la renovación", en III Ampliado Nacional del MIR, en *Presencia*, 28 de marzo de 1985.

<sup>40</sup> "Manifiesto al Pueblo Boliviano", en *Hoy*, 12 de febrero de 1987.

<sup>41</sup> Cf. Documento del Eje de Convergencia Patriótica, "La existencia de Bolivia está en peligro", en *Hoy*, 1º de febrero de 1987.

<sup>42</sup> Cf. el caso brasileño en Diniz, Eli y Boschi, Renato, *A consolidação democrática no Brasil: processos sociais, intermediação de interesses e modernização do Estado*, Documento de Trabajo IUPERJ, Rio de Janeiro, octubre de 1987, René Antonio Mayorga, "Las paradojas e insuficiencias de la democratización y modernización en

America Latina", ponencia presentada a la Conferencia Internacional sobre Identidad latinoamericana, modernidad y postmodernidad, organizada por CLACSO, Buenos Aires, octubre de 1987.

<sup>43</sup> Mesa, Carlos D., "Bolivia 1985-1986: La dramática transición", en *Presencia Dominicana*, 18 de enero de 1987, pág. 9.

<sup>44</sup> Portantiero, Juan Carlos, "La democratización del Estado", en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5, enero-junio 1984, Madrid, pág. 114.

<sup>45</sup> Offe, Claus, "Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State", en *Policy Sciences*, núm. 15, págs. 225-246.

<sup>46</sup> Offe, Claus, *Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaates*, en *Arbeitsgesellschaft: Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*, Ed. Campus, Frankfurt/New York, 1984.

<sup>47</sup> Przeworski, Adam, "Compromiso de clases y Estado: Europa Occidental y América Latina", en Norbert Lechner (comp.), *Estado y Política en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México 1981, pág. 249.

<sup>48</sup> Cf. Offe, Claus, ob. cit.; Rosanvallon, Pierre, *La crise de l'Etat Providence*, Ed. du Seuil, Paris, 1981.

<sup>49</sup> Rouquié, Alain, "El misterio democrático: De las condiciones de la democracia a las democracias sin condiciones", en Alain Rouquié y Jorge Schwarzer (comp.), *¿Cómo renacen las democracias?*, Ed. Emecé, Buenos Aires, 1986, págs. 19-45.

<sup>50</sup> Mayorga, René Antonio, "La democracia entre la fragmentación y la imposición", en René A. Mayorga (comp.), *Democracia a la deriva*, Ed. CERES/CLACSO, La Paz, 1987, págs. 17-92.

<sup>51</sup> Diferenciación hecha por Guy Hermet, "Democracia: ¿predestinación o estrategia?", en *Vuelta Sudamericana*, núm. 4, Buenos Aires, noviembre de 1986, pág. 22.

<sup>52</sup> Hirschman, Albert O., "Acerca de la democracia en América Latina", en *La Ciudad Futura*, núm. 1, Buenos Aires, agosto de 1986, pág. 23.

## Democratización y modernización del Estado en el Ecuador\*

Julio Echeverría\*\*  
Luis Verdesoto

### 1. Características generales de la modernización en el Ecuador de los años '70

En el caso ecuatoriano, la modernización del Estado no supuso, ni supone, necesariamente, su democratización. Ahora, al finalizar la década del 80, las tendencias modernizadoras socio-productivas y políticas conforman la base de problemas de magnitud inédita para la democratización de las relaciones Estado-sociedad.

Las tendencias modernizadoras presentes durante la vida republicana del país, en la década del 70, vivieron una acelerada maduración y consolidación. Estas tendencias se anudaron en torno del protagonismo del aparato estatal, que desde 1972 se constituyó en el eje articulador de la economía controlando y disponiendo un significativo excedente petrolero, de la sociedad, ya que las políticas estatales permitían la emergencia, restricción o expansión de fracciones y sectores de clase; y, de la política, que crecientemente se redujo a su definición estatal.

El conjunto de políticas intervencionistas y la estrategia de fortalecimiento, centralización y racionalización administrativa y política del Estado —que se habían manifestado en varias experiencias dictatoriales militares en otros contextos— tuvo sustento real en la década del setenta. La modernización buscaba constituir un proyecto nacional, en el cual el Estado fuese el eje dinamizador del mercado interno y racionalizador de la redistribución del excedente. Se concibió a la unidad nacional como un objetivo a alcan-

\* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

\*\* Investigadores del Centro de Investigación y Estudios Socio-económicos (CIESE), Quito, Ecuador.

Participaron como asistentes de investigación Fidel Falconi y Gustavo Guerra.

zarse en base a políticas de corte verticalista y de inspiración tecno-burocrática.

En la concepción de la modernización aparecen como tendencias la voluntad política de determinadas élites burocrático-militares y las demandas que provienen de la estructura socio-productiva; las primeras sensibles a las aspiraciones populares que se desataron desde la revolución liberal, en tanto las segundas, emergen como sustento económico que vehiculiza o retarda aquel proyecto nacional.

En el proceso de modernización, el Estado se constituye en síntesis de las tendencias que provienen de la estructura socio-productiva. Debido a la ausencia de una capacidad dinámica integradora del mercado, el Estado se convierte en promotor y articulador.

En tal sentido, cabe la siguiente pregunta: ¿en qué medida la modernización articulada sobre la voluntad política de élites burocráticas relativamente orgánicas a los procesos sociales reales tuvo capacidad para lograr sus metas?

Una somera revisión de las transformaciones acaecidas durante la década del 70, permite afirmar que los objetivos modernizadores, lejos de realizarse, han incrementado la complejidad del mercado y de la sociedad nacional. Las políticas modernizadoras no encontraron interlocutores sociales adecuados a sus propuestas; aquellos mas bien serían resultado del proceso. El conjunto de políticas reformistas<sup>1</sup> se mostraron insuficientes en su capacidad constitutiva de actores sociales con potencial impacto en la estructura de dominación.<sup>2</sup> Contrario a sus intenciones iniciales, se fortaleció y diversificó la incidencia del bloque oligárquico en el conjunto de la economía.<sup>3</sup>

Los efectos más importantes de la modernización de los años '70 se produjeron en el bloque de clases subalternas, las cuales lejos de entrar en la vía de la homogeneización, adoptaron elementos de diferenciación que neutralizaron su capacidad de masivo impacto político. La heterogeneidad popular indujo al surgimiento de nuevos actores sociales, nuevos ejes de aglutinamiento de la demanda social no necesariamente homologables, ni concertables, en la perspectiva de un proyecto político común. "La estrategia modernizadora del aparato estatal se centró, pues, en las posibilidades de generar y potenciar un mercado interno para la acumulación de capital, el bloqueo y detención de esta estrategia generó un proceso de desarticulación creciente de las formas productivas tradicionales, sin poder sustituir aquellas por mecanismos de integración mercantil que garanticen mejores niveles de ocupación y empleo. A la detención de la reforma agraria, en lo referente a una mayor distribución de la tenencia de la tierra, se correspondió una política de fomento agropecuario que favoreció a la gran empresa agrícola pauperizando a los pequeños productores, que se vieron imposibilitados de acumular ganancias que les permitieran modernizar sus procesos productivos. A su vez, las políticas de fomento industrial tendieron a agudizar las distorsiones de su desarrollo, en base a una estructura mayormente dependiente de insumos y tecnología importada y escasamente generadora de empleo. Si en algo mejoraron las políticas redistributivas fue en el favo-

recer el desarrollo de sectores medios vinculados a la dinámica creciente del aparato estatal, mientras los procesos de migración incrementaron las masas urbanas en condiciones de extrema pobreza y marginalidad".<sup>4</sup>

Cabe introducir algunos elementos que nos permitan dar periodicidad adecuada al alcance y los niveles de incidencia de la modernización como proceso en su conjunto. En la primera mitad de la década del 70 (1972-1976), se ensayan las políticas de modernización del sistema socio-productivo, mientras que en la segunda (1976-1979), el impulso se centró en la reconstrucción de las formas representativas y del sistema político en general<sup>5</sup>, siendo su objetivo rearticular en el nivel institucional las transformaciones que se habían desatado en la estructura socio-productiva.

### *El sistema político representativo como eje de la democratización*

El proceso general de modernización en la coyuntura que va desde 1976 a 1979 tiene como peculiaridad una forma específica de "modernización política". La modernización socio-productiva, de la coyuntura inicial de la década, diseña el conjunto de las relaciones Estado-sociedad con una complejidad creciente, que se expresa en la presencia de ejes diferenciados de integración social. Esta característica nace del carácter discontinuo o insuficiente de la modernización.

La complejidad no sólo se refiere a la mayor estratificación y diferenciación sociales inducidas por las políticas públicas intervencionistas y por la inexistencia, fragilidad o precariedad del eje de integración mercantil capitalista. La debilidad de la estrategia modernizadora del Estado se demuestra en la imposibilidad de alcanzar su imagen de unidad nacional, asentada en el funcionamiento autosostenido del mercado interno.

La crisis de dicha estrategia se evidenció en el desmontaje de la reforma agraria y en los límites de las políticas de fomento industrial. El bloque de fuerzas oligárquicas —obstáculo central para las políticas modernizadoras— lejos de debilitarse se rearticuló flexiblemente e instrumentalizó el conjunto de las políticas.

Surge, entonces, el siguiente interrogante: ¿una vez debilitado y neutralizado el proceso de modernización social y productivo, el bloque oligárquico se aprestaría a ocupar nuevamente los órganos de gestión política para reinstaurar un régimen político —democrático o dictatorial— de corte tradicional? ¿La modernización bloqueada en su capacidad de impacto estructural mostraba la imposibilidad de modificar las formas de dominación y la estructura misma del Estado?

Desde 1976 se desata una nueva tendencia y una dinámica modernizadora, quizás menos ambiciosa en su postulación programática, pero sumamente incisiva en su capacidad de transformación de las estructuras y de las formas tradicionales de entender las relaciones Estado-sociedad. El fenómeno es conocido como "Proceso de Retorno Constitucional o Democrático".

El significado de dicha coyuntura es múltiple. Expresa el momento más alto de crisis de los componentes reformistas en el seno de las Fuerzas Armadas y su sustitución por sectores interesados en convocar, sensibilizar y motivar a la sociedad civil a tomar en sus manos el curso del desarrollo político rescatando, desde una lectura específica, la experiencia modernizadora emergente desde la década pasada. En el diseño del plan de retorno a la democracia primó una voluntad política orientada a neutralizar y detener las posiciones oligárquicas, que comenzaban a reivindicar para sí la sucesión del gobierno. Por ello se concibió un proceso de consulta y de elaboración de propuestas constitucionales a los sectores más representativos de la sociedad civil (partidos, sindicatos, colegios profesionales, cámaras de la producción), que culminó en un referéndum. Se recabó legitimidad para el conjunto normativo compuesto por la Constitución Política, la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Elecciones.

Las posiciones oligárquicas impulsaban un esquema de retorno constitucional que reproducía las formas tradicionales de transición a regímenes democráticos. En efecto, estas fuerzas propugnaban por una salida en base a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, con vistas a restringir lo más posible la participación popular y para dotarlas de un mayor margen de control y de maniobra.

Cabe resaltar el carácter "verticalista" del Plan de Retorno, característica inicial de la reforma política. Esta fue una iniciativa madurada desde el Estado, en un nuevo intento por sensibilizar e impulsar la participación de una sociedad paralizada por una relación corporativa con el Estado.

La línea de continuidad evidente en la modernización es su carácter verticalista, ya que no es producto de la iniciativa de un vasto movimiento social interesado a promoverla, sino de la élite burocrático-militar.

El Plan de Retorno Constitucional debe ser entendido como un proceso progresivo y controlado institucionalmente de participación social, que al tiempo de promover dicha participación, impide que la misma desborde dichos canales de manera disruptiva. Esta característica se reproduce en los contenidos centrales de la propuesta constitucional y es el elemento normativo básico para la producción de legitimidad.

¿Cuáles son los contenidos básicos de la reforma política impulsada por la redemocratización que estructura una determinada forma estatal? ¿En qué medida forma parte del proceso general de modernización?

Inicialmente, cabe señalar que se busca combinar la inspiración modernizadora que estuvo presente a principios de la década con un modelo de democratización participativa, situación que contrasta sustancialmente con la concepción de democracia política oligárquica. El tema central de la reforma será la combinación entre la modernización socio-productiva trunca y la democratización, en el contexto de una concepción fundamentalmente intervencionista del Estado. Intervencionismo estatal dirigido hacia la regulación del proceso económico y social, para lo cual se promueve una capacidad de planificación del desarrollo y de las formas de participación y acceso a la gestión política.

La disputa política expresada bajo códigos jurídicos fue la siguiente: "El

proyecto que recogía Reformas a la Constitución de 1945 no rebasaba el espíritu tradicional de organización política y estatal; y, el proyecto de Nueva Constitución se inscribió dentro de los postulados de la reforma política. Esta concibe al Estado como un instrumento activo del desarrollo económico, establece diferentes áreas de la economía al margen de la privada, como el área de economía mixta, autogestión, raria y estatal; se descartan las senadurías funcionales y se basan todas las responsabilidades políticas en los partidos; se plantea la unicameralidad con el interés de lograr una mayor eficiencia en la función legislativa".<sup>6</sup>

En la necesaria conexión lógica e histórica entre los dos momentos de la modernización (1972-1975 y 1976-1979), la modernización política se presenta como proceso complementario a la modernización socio-productiva. Ello nos indica las dificultades de orden estructural y político que existieron para impulsar simultáneamente el proceso de modernización socio-productivo y político.

El intento por modernizar la estructura socio-productiva y por forzar a la transformación del bloque de fuerzas oligárquicas, podía realizarse solamente en el marco de un régimen dictatorial, con capacidad de acumular el poder necesario. Es improbable que en la crisis de representación política previa a la coyuntura en análisis se hubiera podido agrupar poder para impulsar la modernización en el marco de un régimen democrático representativo.<sup>7</sup>

Cuando afirmamos que la modernización política se conforma como una suerte de proceso complementario a la modernización socio-productiva, queremos resaltar los sentidos de continuidad y de ruptura entre uno y otro momento. Como resultante de esta combinación resulta el hecho de que cualquier intento de reforma radical de las estructuras socio-productivas sólo puede hacerse sobre la base de una amplia, diferenciada y consistente participación social. Desde este punto de vista, la reforma política se vuelve innovadora en cuanto reconoce implícitamente las debilidades de fondo de las que adolecía el proceso modernizador en sus inicios.

Aquel reconocimiento permite que la dimensión participativa se convierta en el eje de la estrategia de modernización y democratización del Estado y, a su vez, en nueva fuente de conflicto con las fuerzas oligárquicas. De este modo, en la práctica, se modifica innovadoramente la modalidad formal-instrumentalista de la democracia política, típica de la forma oligárquica de acceso al poder.<sup>8</sup>

El tema de la participación social se convierte en dimensión estratégica de la reforma política: "...consiste en constituir, de manera estable y definitiva, las estructuras básicas del sistema político ecuatoriano; entendiéndolo a éste como un conjunto vasto de mediaciones que regulen democráticamente las relaciones entre sociedad y Estado".<sup>9</sup>

¿Cuáles son los contenidos básicos de la reforma, materializados en el conjunto de normas jurídico-constitucionales que fueron aprobadas mayoritariamente en la consulta popular de 1978?

a. La reforma política plantea el tema de la participación social como instancia que establece un conjunto de mediaciones entre Estado y socie-

dad. Se propende a la institucionalización de las relaciones socio-políticas. Esta intencionalidad no sólo norma las formas de conducción estatal, sino que concibe al Estado como un ámbito de gestión pública correspondiente a una sociedad plenamente articulada en términos institucionales.

Los instrumentos normativos básicos fueron la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Elecciones. Se trata de modalidades para procesar la demanda social como paso previo para el acceso a los mecanismos estatales del dominio político. La sociedad institucionalizada se ubica en relación al Estado, porque éste reconoce sólo a esa forma como el mecanismo legítimo de acceso al dominio político. El sistema político se constituye en el eje de integración social funcionalizado hacia la participación política.

La intencionalidad de la reforma está en sustentar las determinaciones de la democracia política sobre la base de una democratización de las relaciones sociales. El sistema político articulado sobre la forma partidaria de participación se presenta como eje de integración social sustitutivo o complementario a la función de integración que el mercado cumple insatisfactoriamente.

b. La reforma política pretende modificar aspectos sustanciales de la cultura política en referencia a la concepción del Estado y de la democracia.

El Estado deja de pensarse a través de sus características liberales de guardián externo de las reglas de intercambio mercantil y pasa a concebirse como instancia de planificación, regulación del mercado e intervención activa en el proceso económico para promover políticas que permitan el logro de la unidad nacional. Se imagina al Estado como creador de las condiciones complementarias para cumplir la función de integración social que el mercado económico por su misma constitución asimétrica no puede hacerlo.

A la vieja visión de la democracia se antepone una concepción de la democracia como forma productora de legitimidad para el accionar estatal que se asienta sobre el estímulo y la expansión de la participación social, ya que en ella reside la posibilidad de lograr el consenso necesario para la legitimación del sistema en su conjunto.

c. La reforma política crea los mecanismos necesarios para la formación de la "voluntad política". Esta tarea se cumple a través del sistema de partidos. La Ley de Partidos Políticos busca normativizar el conjunto de relaciones sociales, capaz de organizar y reducir la complejidad social expresada en su progresiva heterogeneidad y diferenciación. La capacidad de mediación del sistema de partidos se mide en la reducción de la complejidad social. De este modo se trata de dirigir la participación social en sentido político institucional.

El Estado se dota de capacidad jurídica para intervenir en la vida partidaria interna a través de un conjunto de reglamentaciones que buscan modificar el sentido de la participación política neutralizando la posible aparición de fenómenos como el caudillismo, el populismo, la personalización de las relaciones políticas. A través de esta Ley, interviene como instancia que dirime en los conflictos internos; obliga a la renovación de las instancias directivas; exige como requisito para el reconocimiento de los partidos que presenten programas de tipo doctrinario y nacional, con perfiles ideológicos definidos, capaz de que la participación pueda inscribirse en el interior

de un plan o diseño de sociedad que evite el ocasionalismo y el aventurismo político. En definitiva, la inspiración legal es de un fuerte contenido antioligárquico. Con este conjunto normativo la modernización de la democracia busca crear los mecanismos adecuados de producción de legitimidad para el accionar del Estado. Es sin lugar a dudas un mecanismo de reducción de la complejidad o de control político de la sociedad que permite luego garantizar un margen de maniobra más amplia para la ejecución de la decisión política. Lo que se busca, en definitiva, es acortar distancia entre las formas de constitución de la voluntad y de la decisión política. El sistema de partidos actúa en la racionalización y control del primero de estos procesos.

### *Los actores políticos del proceso*

Los contenidos de la reforma no son otra cosa que la forma institucional que asumió la constitución de un nuevo bloque de poder identificado con el reformismo, políticamente denominado de centro-izquierda, que se constituirá en el actor protagónico del proceso y posteriormente en la clase política que dirigirá el país hasta agosto de 1984.

Elementos centrales del proceso serán acuerdos sociales fundamentales, como el pacto civil-militar y el pacto político. A través de ellos concertan las fuerzas que impulsan el proceso de la reforma. Son el resultado de intensos debates, pugnas y conflictos entre los actores que definirán la identidad de los mismos y el perfil programático de los gobiernos constitucionales que regirán desde 1979 a 1984.

En la fase inicial del proceso de democratización, las relaciones entre civiles y militares se articulan para la instauración de mecanismos o acuerdos tendientes a la despolitización del aparato militar y su repliegue del primer lugar de la escena política. Más aún, es en este caso en qué la democratización surge en su interior y como transformación del régimen dictatorial militar.

Si bien la iniciativa para la transición surgió en el seno de las FF.AA., posteriormente, el cambio es impulsado por un creciente movimiento general de la sociedad hacia la democracia, que no trató de derrocar al régimen militar, sino de impulsar el retorno como una opción insoslayable en la coyuntura, "dado el grado de desprestigio a que habían llegado las Fuerzas Armadas, cualquier alternativa que no significara el alejamiento de los militares del poder no habría sido aceptada por los civiles, ni mucho menos por los mismos militares. De ahí que el programa de gobierno del triunvirato se redujo a un solo proyecto, la restitución del orden democrático, que era lo mismo que eliminarse del poder. Este fue el compromiso legitimador del gobierno que asumió el control del Estado nacional en enero de 1976".<sup>10</sup>

La restricción de las funciones del aparato militar implica su exclusión de los procesos de formación de la voluntad y decisión políticas, ámbito en el que —por cierto— siempre demostraron debilidad fehaciente. Sin embargo, las FF.AA. pugnan por asumir un papel de tutela del conjunto del sistema político, administrando cuotas para el manejo de recursos de poder. La

no intervención protagónica de las FF.AA. en el proceso político será compensada por el establecimiento de procedimientos, normas y leyes que regularán su propia vida institucional.

En la fase inicial del proceso de retorno se debatieron posiciones en torno de la mayor o menor presencia de la FF.AA. en su conducción. El acuerdo final expresa el diseño y el manejo del plan sobre la base de la consulta y participación de la sociedad civil. Las oposiciones fueron "...entre un grupo de tendencia progresista y otro de tendencia derechista. El primero, encabezado por Richelieu Levoyer, primer ministro de gobierno del triunvirato, propugnaba un plan inclusiónista de reordenamiento con amplia participación de las diversas fuerzas sociales, plan que merecía la simpatía de los partidos que representaban el centro y la izquierda en el espectro ideológico. El segundo grupo, que predominaba durante la mayor parte del proceso de retorno y cuyo portavoz era Bolívar Jarrín, sucesor de Levoyer en la cartera de gobierno a partir de junio de 1976, bregaba por una salida tradicional al dilema político, solución exclusiónista en la que participarían directamente los militares junto con los partidos civiles representantes de las clases dominantes tradicionales".<sup>11</sup>

El dilema fue resuelto en base a una consulta amplia a sectores representativos de la sociedad civil a través de la conformación de Comisiones de Retorno.<sup>12</sup> "En la composición de las comisiones, se hacia notoria la ausencia de una representación militar. El general Rafael Rodríguez Palacios, que fue nombrado coordinador de las labores de las comisiones, fue el único miembro de las Fuerzas Armadas cuya presencia en el proceso en esta fase se hacía visible y pública. De ahí que una vez iniciadas las actividades de las comisiones a fines de 1979, se desplazó hacia los sectores civiles la discusión política en el país, transición que significaba una correspondiente pérdida de iniciativa política de parte de las Fuerzas Armadas".<sup>13</sup>

Se inicia, entonces, una intensa actividad de reconstitución partidaria cuyo eje central es el sentido que había que imprimir a la reforma política.

Tres son los temas centrales del proceso: el mecanismo de retorno democrático; el carácter y la forma estatal del texto constitucional, y la concepción de democracia que deberá organizar las relaciones entre Estado y sociedad.

En lo que hace referencia a los mecanismos de retorno constitucional, se produce una primera alineación de fuerzas que enfrenta a aquellos que pugnaban por una salida de corte tradicional en base a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, y a aquellos que veían en la consulta popular un mecanismo participativo con capacidad de dotar de mayor legitimidad al proceso de retorno.

Los otros ejes de diferenciación de las fuerzas políticas se dieron en torno del papel del Estado. Por un lado, quienes pugnaban por reconstruir el papel del Estado como supervisor externo de las reglas del mercado; y, por otro, quienes impulsaban la tesis de una ampliación de su papel en el desarrollo social y económico. Igual diferenciación se produjo entre quienes perseguían una mayor o menor participación de la sociedad civil en la ges-

tión del aparato estatal y cuya máxima expresión fue el debate sobre la puesta en vigencia de la Ley de Partidos Políticos. Los primeros se reconocían en la Carta Constitucional de 1945 reformada, mientras las otras posiciones defendían el Proyecto de Nueva Constitución.

El resultado de la consulta permite hacer algunas consideraciones. Los temas de la reforma no son indicadores claros para una definición de posiciones políticas dentro de la categorización derecha-centro-izquierda. Permiten, sin embargo, establecer una polarización en el espectro de fuerzas de la derecha recalcitrante en torno de posiciones relativas a las modalidades y los contenidos de la reforma. En efecto, el voto nulo en el referéndum representó el 23% del total y estuvo promovido por un sector del velasquismo, el Partido Nacionalista Revolucionario, el Social Cristianismo y el FRA. Las fuerzas restantes se dividieron en una gama heterogénea de posiciones: el 31% que apoyó la Constitución Reformada de 1945 estuvo representada exclusivamente por sectores de derecha sin relevancia (un ala del velasquismo y la Coalición Institucionalista Democrática —CID—), el apoyo al Proyecto de Nueva Constitución fue de 44%, con fuerzas que van desde la derecha tradicional (conservadorismo y liberalismo), la centro-izquierda (Democracia Cristiana, Izquierda Democrática), el "populismo" (Concentración de Fuerzas Populares) y la izquierda marxista (Partido Comunista).

Lo anterior nos permite afirmar, en primer lugar, que existe una no correspondencia exacta entre los contenidos reformistas y la expresión partidaria. Dicha no correspondencia se vuelve más evidente en la derecha, cuya gama de posiciones va desde la defensa de una ortodoxia pragmática —en temas como el papel del Estado— a la ambigüedad de fondo —que le permite apoyar el Proyecto de Nueva Constitución—. La desadecuación fue posible además porque lo que está en disputa en el momento de la consulta es un conjunto normativo abstracto, que aún no lograba visualizarse como procedimiento institucional concreto.

Este borroso panorama de las fuerzas partidarias se irá esclareciendo en la medida en que se concreta la transición a la democracia y se realiza la convocatoria a la elección presidencial en 1978. Resaltará el comportamiento de las fuerzas "populistas" (FRA, CFP), cuya oscilación política permitió la victoria de las posiciones reformistas. El binomio Roldós-Hurtado se impuso con el 68% de la votación válida.

#### *El crecimiento del aparato estatal y sus relaciones con las formas de representación*

Uno de los aspectos más significativos de la modernización es el crecimiento del sistema administrativo estatal. En el desarrollo de la modernización socio-productiva se incrementa la capacidad de intervención estatal a través de un crecimiento sustancial del aparato administrativo y de sectores de la tecno-burocracia que se convierten en actores centrales de la modernización.

Los aspectos más importantes del crecimiento estatal son los siguientes:

a. El peso específico del Estado varía cualitativamente en tanto centraliza los excedentes petroleros, lo que le da capacidad negociadora frente al capital extranjero y convierte al gasto fiscal en eje de la acumulación y del desarrollo social.

b. Las nuevas características del Estado ecuatoriano redefinen sus funciones generales en la reproducción social y económica. Las funciones generales del Estado se fortalecen y se amplian hacia la esfera de la distribución y de la inversión. La intervención acentúa su papel de dispositivo regulador y reorientador de los distintos sectores de la economía privilegiando las políticas de industrialización. El Estado se convirtió en el principal agente de la formación de capital, aspecto que favoreció el crecimiento de la inversión y, por lo mismo, desató niveles de acumulación de capital a tasas de crecimiento nunca antes experimentadas.

c. El crecimiento industrial que se opera durante la década del setenta se explica básicamente por la mediación del apoyo estatal. Sin embargo, el proceso industrial no alcanzó a ser el agente de cambio global de la economía. Ante su debilidad, el Estado asume las tareas y funciones de readeclarar la economía para fortalecer el proceso de acumulación capitalista a través de una industria protegida y subsidiada, lo cual, desde luego, favorece también al capital extranjero en la medida de su participación en el proceso.

d. El presupuesto fiscal, como instrumento de redistribución del excedente, muestra las siguientes características: en primer término, un acelerado crecimiento que permitió solucionar el déficit fiscal hasta el año 1976; y, en segundo lugar, en este período se produce un incremento general del capital social (gastos en proyectos requeridos para una acumulación rentable del capital). Si bien el consumo social continúa siendo mayoritario, la inversión social crece espectacularmente.

Estas dos situaciones tienen explicación. La primera por el alto nivel de gasto público en los rubros de servicios generales (administración, burocracia, etc.) y desarrollo social (educación, salud pública y bienestar social); y, la segunda, por el nuevo rol del Estado en el conjunto de la economía y su permanente aumento en los gastos de desarrollo (fundamentalmente infraestructura vial y energética).<sup>14</sup>

e. El gasto público se incrementó vertiginosamente también por ampliación del aparato estatal y la burocracia. Así, se crearon, entre otras, las siguientes instituciones: Comisión de Legislación, Junta Nacional de la Vivienda, Consejo Nacional de Población, Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo, Inspectoría General de la Nación, Secretaría Nacional de Información Pública, Consejo de Seguridad Nacional, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Fondo Nacional de Preinversión, Ministerio de Industrias, Comercio e Integración, Dirección Nacional de Turismo, Dirección General de Desarrollo Marítimo, etc., además de la reorganización y crecimiento interno de la mayor parte de las dependencias estatales.

A esta ampliación del aparato estatal la acompañó, desde luego, el crecimiento de la burocracia que se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

Años	Nº de servidores públicos
1970	61.277
1971	62.310
1972	69.618
1973	77.511
1974	89.230
1975	103.825
1976	109.107
1977	114.505
1978	120.380
1979	126.219
1980	132.586
1981	141.861
1982*	149.263
1983**	280.789
1984	291.577
1985	308.172
1986	325.563

Fuente: CONADE

\* Hasta 1982 el dato corresponde únicamente al gobierno central. No incluye gobierno seccionales (Consejos Municipales y Consejos Provinciales), empresas municipales, empresas públicas, organismos autónomos, entidades financieras del sector público, ni FF.AA.

\*\* A partir de 1983 el dato incluye los organismos públicos anteriores, menos FF.AA. por ser información reservada.

## 2. Crisis de la modernización política o reestructuración de sus paradigmas básicos (1983-1987)

En 1979 se abre una etapa de organización y procedimientos constitucionales en el sistema político ecuatoriano. Para el proceso modernizador esta etapa representaba la posibilidad de "poner en acto" la asociación de modernización y democratización que no se habían conciliado como posibilidades simultáneas. Por un lado, en el eje socio-productivo se aspiraba a homogeneizar un mercado capaz de impulsar la integración nacional. Por otro, en el eje político se tenía la imagen de un sistema representativo que funcionaría en base de una identidad ciudadana "traductora" de la demanda social y homogeneizadora de la demanda política.

Comenzando por el final, es decir, exponiendo los resultados de esa

búsqueda de conciliación, cabe destacar cómo la crisis condiciona el proseguimiento de la aspiración y la tendencia modernizadora en el contexto de la democracia. En el momento en que se cierra el acento modernizador sobre el eje socio-productivo, se percibe claramente que la sociedad antes de simplificarse y homogeneizarse a través del mercado se había complejizado, siendo el elemento determinante la heterogeneidad. Sobre esta base opera la segunda pretensión homogeneizadora vía sistema político. Tanto en los actores más nuevos, tales como obreros urbano-industriales y empresarios, como en los más viejos pero de reciente renovación, tales como agroexportadores, comerciantes modernos, campesinos, se desarrollan voluntades proclives a la modernización política, aunque no se había operado un desplazamiento de la identidad social de todas las fuerzas de la estructura política sobreviviente.

La crisis reordenará estos elementos de la cultura política y su encuadramiento en la democratización vinculada a un proceso de modernización redistributiva y homogeneizadora vía mercado. La crisis invadió los espacios de las débiles estructuras de la democratización. En los siguientes párrafos se examinan sus impactos.

#### *El impacto de la crisis económica y su tendencia de reestructuración política*

El modelo de crecimiento económico muestra sus primeros síntomas de agotamiento a fines de los años '70 e inicios de los '80. Entre 1972 y 1978 la economía creció a una tasa promedio de 9%; en tanto, hacia 1983 el PIB decrece al -2,8%.

La crisis económica desata una combinación de conflictos de orden interno y externo, haciendo visibles las debilidades de la modernización y revela aspectos pre contenidos en ella. Por un lado, se ha demostrado las vulnerabilidades y desequilibrios del aparato productivo nacional y su extrema dependencia del mercado y ahorro externos y, por otro, la atomización de actores sociales que multiplican su tendencia hacia la heterogeneidad, antes que sujetarse a una sola lógica productiva y reproductiva.

Las principales manifestaciones de la crisis son:

a. Progresivo desajuste en la balanza de pagos dado por la dependencia de las importaciones (especialmente de bienes de capital y materias primas para la industria y de productos suntuarios) y una tendencia a la baja en monto y en precios de las exportaciones básicas, incluido el petróleo.

b. Caída violenta de la reserva monetaria internacional.

c. Creciente déficit fiscal agravado en 1981 por el conflicto con el Perú y en 1986-1987 por la baja brusca del precio del barril de petróleo en el mercado internacional.

d. Paulatino proceso de desaceleración del crecimiento con tasas negativas en 1983 y que apenas llegó al 2% en 1986.

e. Acentuación de la dependencia en el ámbito del comercio exterior y del aparato productivo industrial.

f. Deterioro de las condiciones generales de vida de la población por la caída de sus ingresos reales y especialmente por el creciente desempleo abierto y el subempleo, que alcanzan el 12,5% y el 50% de la PEA respectivamente (1986).

g. Aceleración del proceso inflacionario que alcanza tasas superiores al 25% anual en los últimos años.

h. Graves desequilibrios sectoriales y regionales.

i. Progresivo endeudamiento externo. Basta anotar que en algunos cálculos, a mediados de 1988, la deuda sobrepasa los 10.000 millones de dólares. La magnitud del problema es tal, que el propio gobierno que termina de tendencia neoliberal, ha declarado su incapacidad de pago.

En este contexto de crisis, desde 1982 se desataron en el escenario político nuevos conflictos por el control directo de los instrumentos de política económica, el que permite fijar las "salidas" a la situación de crisis, afectando en diverso grado a las distintas fracciones del capital y grupos económicos, manejando las formas de transferencia de sus costos hacia los sectores populares. Se pueden diferenciar dos momentos que corresponden a dos estrategias de resolución de la crisis: 1981-1983 y 1984-1987.

En el primer período, se expresa un proyecto político que trata de reagrupar a las fuerzas sociales y políticas nacionales para enfrentar la crisis a través de una estrategia económico-social que tiene al Estado como el actor principal de regulación del mercado, aunque progresivamente se propuso un alineamiento con el Fondo Monetario Internacional en la determinación de las modalidades del ajuste económico.

A partir de este enfoque y de un discurso político en el que se ponía énfasis en la acción intervencionista del Estado y en la necesidad de la planificación para enfrentar la crisis, se diseñó una "política de ajuste gradual y sostenido" tendiente a corregir los desequilibrios del sector externo, del déficit fiscal, los desajustes del aparato productivo, de desarrollo social y de renegociación de la deuda externa frente a la banca privada internacional y al FMI.

Se lleva a cabo una política selectiva de importaciones, "mini-devaluaciones", reasignación de recursos, reformas a la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Control del Gasto Público.

Frente a la estrategia gubernamental —débil por las características de sus interlocutores sociales—, de usar la estructura institucional del Estado como el agente activo del "ajuste", la derecha política y las asociaciones empresariales tomaron la iniciativa contra el sector público, el "estatismo" y el "comunitarismo", levantando los principios de la "libertad de empresa" y la "capacidad emprendedora del sector privado". Así se proclamaron como los únicos con capacidad para enfrentar la crisis a partir de una "buena" conducción del Estado.

El comando ideológico fue de los agroexportadores y del capital financiero, al cual se subordinaron luego los empresarios industriales. Poco a poco el gobierno cedió posiciones, se dio mayor facilidad de acción al capital financiero, se "sucratizó" la deuda externa privada y el presidente Hurtado, finalmente, se declaró el más anti-estatista del Ecuador.<sup>15</sup>

A nivel de la opinión pública, la arremetida contra el "sector público" dio resultado. Se generalizó ante los sectores medios de las ciudades grandes que la intervención del Estado y su "mala" conducción eran los culpables de la crisis, del endeudamiento externo y de la inseguridad del capital privado para invertir.

El segundo momento, 1984-1988, se abrió con un proceso electoral que enfrentó a las tendencias políticas ya configuradas. Triunfó por una escasa mayoría la derecha agrupada en el Frente de Reconstrucción Nacional, compuesto por las organizaciones políticas más conservadoras, apoyado por todas las cámaras de la producción y de clara tendencia neo-liberal. Esto significó el ascenso al gobierno de una alianza de distintos grupos económicos agroexportadores y financieros, básicamente asentados en la Costa.

La nueva política económica se sustentó en esquemas neo-clásicos, que ponen énfasis en el corto plazo y esperan que la "magia del mercado" genere un nuevo orden. En esta estrategia el Estado cambia cualitativamente sus relaciones con la sociedad civil. Se enfrenta a la crisis con un plan de ajuste que trata de corregir los desequilibrios económicos a partir de una política monetaria y fiscal ortodoxa, dictada por el FMI, liberalizando la economía (precios de sustentación, flotación del tipo de cambio y tasas de interés) y vinculándolos al mercado mundial bajo el principio de las ventajas comparativas.

La renegociación de la deuda externa con el apoyo de la administración Reagan y la oferta de garantías atractivas al capital extranjero constituyan el eje de la subordinación. El "gobierno de los empresarios" creó extraordinarias condiciones de seguridad y ventajas para sus inversiones y, para ello, se organizó una forma de utilización del Estado que consistió en privilegiar las funciones estatales de acumulación y, más específicamente, la política económica. El aparato técnico-administrativo del Estado fue adecuado a un tipo de intervención que protegía sus intereses de la empresa privada, sin importar los medios legales o corruptos.

Se diseñó una acción estatal en tres dimensiones:

a) Neutralizar y minimizar al máximo las otras funciones de regulación del Estado y funcionalizar las instituciones de la política oficial a la legitimación de la política económica.

b) Fortalecimiento de los aparatos represivos.

c) La gestión se articula dominanteamente fuera de los mecanismos burocráticos tradicionales del gobierno central o de los gobiernos seccionales (la mayoría de los cuales estaba en manos de la oposición), a través de unidades ejecutoras, brazos de gestión directa de la función ejecutiva al margen de los mecanismos representativos.

### Estado y mercado económico

La relación que se establece entre Estado y mercado tiene que ver con la estrategia de desarrollo o modelo de acumulación, y al rol que se le asigna

al Estado en la economía. En el caso ecuatoriano, a partir de la crisis que se manifiesta con un descenso paulatino en las tasas de crecimiento, la estrategia de desarrollo inicia un desplazamiento de sus tesis de reforma (gobierno de Roldós 1979-1981), hacia una posición en la que se combinan políticas económicas de corte desarrollista y neo-liberal simultáneamente (gobierno de Hurtado 1981-1984), hasta la progresiva radicalización de las medidas neoliberales (gobierno de Febres Cordero 1984-1988) que alcanza su grado más avanzado de elaboración con el "paquete" de medidas que se tomaron el 11 de agosto de 1986. En el contexto de la crisis económica hemos sido testigos de un acentuado viraje en la acción del Estado frente al mercado.

La siguiente secuencia de medidas de política económica adoptadas entre octubre de 1982 y marzo de 1987 nos permite observar el avance de la estrategia liberalizante y como se deja en manos del mercado la mayor parte de las relaciones económicas:

— 2 de octubre de 1982

Eliminación del subsidio del trigo;

Aumento de la gasolina a 50 sucre;

Depósitos previos a las importaciones;

Importaciones de bienes de capital con 80% de crédito a proveedores a un año de plazo;

Revalorización del oro físico de 42 a 300 dólares por onza.

— 3 de marzo y 13 de mayo de 1982

El 3 de marzo de 1982 la Junta Monetaria adoptó un sistema de cambio múltiple del dólar. Se determinó un tipo de cambio de 25 sucre por dólar para el mercado oficial, donde se comprarian las divisas para las importaciones petroleras y el 40% del valor CIF de las mercaderías de lista I. Para el mercado libre el Banco Central —para la diferencia de las importaciones de lista I y el 100% de la lista II— fijó el precio del dólar en 30,30 sucre.

El 13 de mayo de 1982 se devaluó el sucre, al elevarse la cotización del dólar del mercado oficial de 25 a 33 sucre por dólar.

— 18 de marzo de 1983

Devaluación del 30%, al elevar el tipo de cambio a 44 sucre por dólar;

Imposición de un sistema de minidevaluaciones de 4 centavos diarios en relación al dólar;

Incremento de los precios del diesel, residuo bunker, kérrex, aguas y turbo fuel;

Sucretización de la deuda externa privada.

— 4 de septiembre de 1984

El dólar fue devaluado a 66,50 sucre en el mercado oficial y a 96,50 en el mercado libre de intervención;

Supresión de las minidevaluaciones diarias;

Transferencia del 70% de las importaciones y todas las exportaciones privadas al mercado libre de intervención;

Nuevas condiciones de sucretización;

Liberalización de precios de 11 productos, y ampliación de productos con precios mínimos de sustentación.

— 28 de enero de 1986

Devaluación del tipo de cambio del mercado de intervención a 110 sures por dólar, y de las divisas del mercado oficial a 96,50 sures;

Expedición del nuevo arancel, según el cual se aumentaron las tarifas de 1.470 ítems, se disminuyeron 1.737, se levantó la prohibición de importar a 128 ítems, y se decidió imponer una tarifa máxima de 98% para proteger a la industria nacional.

— 11 de agosto de 1986

Desincautación de las divisas del sector privado;

Los dólares provenientes de las exportaciones de petróleo, de nuevos créditos externos, los destinados al pago de la deuda externa y los que sirven para las importaciones del sector público, continuaron incautados por el Banco Central;

Nuevos precios para los productos agropecuarios y de otras ramas de exportación;

Liberalización de la tasa de interés para depósitos de ahorro a la vista, a plazo fijo y pólizas de acumulación ordinarias;

Unificación de las pólizas de acumulación ordinarias y especiales en un solo tipo, con un plazo mínimo de 30 días y un monto mínimo de 500.000 sures;

Liberalización de la tasa máxima de préstamos bancarios con fondos propios.

— 13 de marzo de 1987

Elevación a 110 sures del precio del galón de gasolina super y a 90 el de la extra;

Suspensión del pago de la deuda a la banca privada internacional;

Congelación de artículos de primera necesidad;

Mano de hierro contra la especulación;

Reducción del gasto público.

Las medidas del 11 de agosto de 1986 fijan límites al Estado en el ámbito del mercado cambiario, monetario y de comercio exterior, aspectos claves en el nuevo modelo de acumulación.

La nueva relación mercado-Estado tendrá como orientación básica liberalizar precios y producción tanto del mercado interno como aquellos dirigidos al mercado internacional, fortalecer la acumulación de las actividades agro-exportadoras y financieras, dejar el mercado de divisas en manos del sector privado, y orientar el gasto público hacia los centros dinámicos de la acumulación en el nuevo modelo.

La cada vez menor presencia reguladora del Estado en el mercado impone límites a las tendencias democratizadoras, en la medida en que la redistribución es condición en la profundización y consolidación democráticas. Las nuevas condiciones consolidan las tendencias concentradoras del excedente y del poder.

### 3. La democratización y modernización del Estado: los nuevos paradigmas que emergen

La política neo-liberal se vuelve innovadora pero en forma negativa, respecto de la lógica presente en las tendencias modernizadoras de los años '70.

El objetivo de la modernización política de los años '70 consistía en construir los pilares institucionales básicos en torno de los cuales se organizaría la relación Estado-sociedad. Se proponía y se intentó ensayar un sistema institucional en el cual funcionarían de manera lineal progresiva los procesos de formación de la voluntad política, y los procesos de formación de la decisión política.

En el modelo de la modernización, la tendencia del flujo político debía proceder, con naturalidad, desde los mecanismos participativos, que actuaban como reductores de la complejidad y como elaboradores de la demanda social, hacia los mecanismos formadores de la decisión política. Debia existir, entonces, relativa transparencia entre la decisión política del aparato administrativo, y la formación de la voluntad, que expresaba el conjunto de necesidades sociales de los actores, previamente matrizadas como proyecto político.

La profundización de la democracia, que se pensó impulsarla luego del retorno constitucional, tendía a acortar la brecha existente entre el funcionamiento aislado del sistema administrativo o aparato de Estado, y el sistema de representación. Existía una conciencia difusa acerca de que el papel de la democratización consistía en lograr reducir controladamente la dinámica tradicional de un desarrollo político asentado sobre un tipo de relación directa entre el aparato estatal y las formas corporativas, que provenían de una sociedad diferenciada, donde reinaba un mercado caracterizado por su asimetría, por relaciones de exclusión participativa, y de injusticia redistributiva.

En definitiva, la democratización buscaba crear las condiciones para la formación de un proyecto político de cambio, que se asentara sobre la participación pluralista de una sociedad que se le reconocía como profundamente heterogénea y diferenciada.

¿En qué medida este proyecto estaba preparado para enfrentar la crisis? Tal vez aquí encontramos elementos explicativos que tienen que ver no tanto con causas extrínsecas, sino con la lógica misma del modelo. La percepción de la crisis para la inteligencia modernizadora, se presentaba como constitución de disfuncionalidades maleables que provenían de la diferenciación social, o de la heterogeneidad estructural, que iba a ser transformada en la medida en que el proyecto político pudiera estructurarse como gestión estatal, ahora resultado de una dinámica participativa estrictamente institucional.

En definitiva la visión modernizadora ensaya un proyecto sustancialmente organicista y sistémico de democratización, en donde existiría, a manera de un círculo que se cierra, linealidad entre expresión de la voluntad, representación y decisión política. En el fondo trabajaba sobre la preferenciación de actores sociales fundamentalmente interesados en establecer

tógicas de cooperación cada vez más generalizables; claro que ello dependería de una adecuada implementación de políticas públicas que rearticularan o redujeran las abismales distancias en el acceso a la participación en el mercado.

Se trataba pues de un modelo de democratización post-liberal, en donde pudieran encontrarse en términos de complementariedad o cooperación actores interesados en un tipo de participación, y un aparato de Estado con capacidad de intervenir redistributivamente en el mercado. La democratización se acercaba pues a un modelo de Estado social o de bienestar, cuya constitución tardía lo volvería sumamente expuesto a las tendencias críticas del modelo neo-liberal.

Las dimensiones de la crisis que se presentan en forma dramática en 1982 incidirán negativamente, en cuanto reducirán el margen y la intensidad de la intervención estatal, esto se traducirá en una progresiva erosión de la base de apoyo con la cual pensaban contar los gobiernos democráticos de Roldós-Hurtado y de Hurtado-Roldós posteriormente.

Si para el gobierno de Hurtado la crisis económica significa el tener que administrarla en base a concesiones a diversos sectores, al manejo de una oposición que se veía venir por todos lados, en el caso de la política neo-liberal de Febras Cordero, la crisis funcionará como elemento proyectual con posibilidades de reestructurar el modelo político y de recomponer los mecanismos de distribución de la renta y del poder.

El vínculo ideal que pareció presentarse entre modernización y democratización del Estado, tenderá ahora a disolverse en desarrollos posibles de cada uno de estos procesos, sin una clara y evidente solución de continuidad.

La modernización dejará de ser concebida como un proceso de desarrollo de conjunto, con capacidad de integrar a amplios sectores excluidos del mercado, donde se imponga una estrategia de redistribución del excedente económico, y en donde sea pieza fundamental de la misma la intervención estatal.

Así, se diseñará una concepción restrictiva de modernización que insiste más sobre aspectos formales, ligados al espíritu racionalizador y eficiente del manejo empresarial, en donde las políticas de integración nacional y de redistribución económica, se presentarán como disfuncionales a esa lógica, en una palabra como irracionales, en referencia a la racionalidad empresarial que busca la optimización de la ganancia y el incremento de la acumulación.

En referencia a la democratización se volverá a su concepción puramente formal como defensa de los valores liberales en lo político, desecharlo y neutralizando en una palabra, intentando desmontar o deslegitimar los canales institucionales que tendían a constituir una democracia social participativa.

En definitiva con lo que rompe la crisis y el manejo neo-liberal de la misma, es con la estrategia de transformación y de cambio sustentada o legitimada en la participación pluralista y organizada de la sociedad. Los aspectos de ruptura que evidencia la crisis en el nexo entre modernización y

democratización, se manifestarán como dislocación de los procesos formativos de la representación y de la decisión política. Ello se evidenciará en el proyecto de constitución de un Estado, más de tipo decisionista que representativo.

El elemento de extrema debilidad que presenta el modelo de la modernización de los años '70 será el de la ecuación entre intervención estatal y participación social. La crisis incide sobre ese aspecto del modelo, reduciendo la capacidad estratégica del mismo desde la perspectiva del cambio, de la transformación, hacia la perspectiva del mantenimiento y la conservación del espacio democrático, y de sus instituciones básicas.

Queda por interrogarse, ¿hasta qué punto la perspectiva modernizadora fue interiorizada por los sectores sociales y políticos? ¿En qué medida éstos fueron o podían ser la base social de la estrategia modernizadora? ¿Hasta qué punto la participación de los actores podía impulsar dicha estrategia, o en su caso, detener una posible inversión de la misma por efectos de la crisis y de la política neoliberal para enfrentarla?

Una revisión general del comportamiento de los actores sociales y el Estado nos permite afirmar la inexistencia de un encuentro o de una identidad más o menos sólida entre el comportamiento de los actores y la estrategia modernizadora y participativa.

Ello nos remite a las características de fondo de la estrategia modernizadora, al hecho de que ésta resultó de una iniciativa de ciertas élites más vinculadas a la vida estatal que a la vida de los movimientos sociales y de sus actores. Política que, sin embargo, demostró poseer una cierta dosis de sensibilidad e inteligencia como para comprender que la modernización era el punto de inicio y no el de llegada, en el intento por saldar relaciones más orgánicas entre Estado y sociedad.

En efecto, apenas iniciado el gobierno de Roldós y posteriormente el de Hurtado, el conflicto político se desatará de una manera sin precedentes en la última historia política del país. Conflicto que se iniciará por la conocida "pugna de poderes" entre Ejecutivo y Legislativo, que evidencia, desde el inicio, la frágil base de sustentación sobre la cual se apoyaba la candidatura triunfante de Roldós y Hurtado.

Al conflicto que se desató entre el Ejecutivo y Legislativo, le sucederá el conflicto social propiciado tanto por los sindicatos de trabajadores como por las cámaras de la producción. El gobierno de Hurtado debió enfrentar cuatro huelgas generales de trabajadores y una huelga general de la empresa privada, ésta última coincidente con la huelga general de los trabajadores. Todas estas huelgas constituirán los momentos más altos de conflictividad sectoriales y parciales que enrarecieron el ambiente de las relaciones entre la sociedad y el Estado.

En definitiva, el escaso sustento social sobre el cual reposaba el programa de reformas, más las determinaciones catastróficas de la crisis que se presentan con agudeza en 1982, crearán las condiciones de deslegitimación del programa de reformas, y pondrán en cuestión los alcances mismos de la modernización y de las estructuras institucionales creadas en ese proceso.

### *"Los nuevos sentidos" de la demanda social*

El advenimiento de la crisis, primero, y luego la política neo-liberal que instrumentará el gobierno de León Febres Cordero para enfrentarla, abren una serie de interrogantes e inquietudes que obligan a un replanteo de los paradigmas clásicos a través de los cuales se entendía la relación Estado-sociedad.

La dimensión actual de la crisis remite a dimensiones más profundas que tienen que ver con la misma racionalidad y con sus formas, sean éstas políticas o sociales. En el caso que nos ocupa, la crisis de la estrategia modernizadora se presenta en una doble acepción; por un lado, crisis del Estado (o de una de sus formas, tal vez, la más clásica) en cuanto posible síntesis de voluntades que, a su vez, se convierte en la voluntad de la sociedad. Crisis del Estado en cuanto sujeto político con capacidad de decisión legítima. El modelo de Estado decisionista, que esboza o ensaya la política neo-liberal de Febres Cordero, se caracteriza justamente por no asentarse sobre un fundamento legítimamente. O en su defecto, por ensayar formas de legitimación de su accionar que contrastan fuertemente con aquellas del modelo modernizador.

Por otro lado, la crisis de la modernización de los años '70 se presenta como imposibilidad por parte de los actores sociales en diseñar formas hegemónicas de organización de la voluntad política.

En definitiva, la crisis del paradigma central de la modernización se presenta como disfuncionalidad entre prácticas sociales, representación de la voluntad y decisión política.

La modernización política, como ya lo vimos, ensayó una estrategia de enfrentamiento a la complejidad social; dicha estrategia más que intentar traducir dicha complejidad en la estructura institucional se caracterizó por intentar reducirla, a través de mecanismos e instrumentos formativos de corte institucional normativo.

Como hemos visto, uno parece ser el sentido de la reforma política, y otro la forma como los distintos actores sociales entienden y desarrollan sus formas participativas. La crisis intervino debilitando las bases de sustentación para la plena efectivización de la reforma (esto fundamentalmente por la crisis fiscal del Estado), y al mismo tiempo desató una serie de conflictos que evidenciaron un incremento de la complejidad social.

En el contexto de la argumentación que estamos desarrollando, dicha complejidad surge y se incrementa por efecto de los desequilibrios estructurales presentes en el mercado de trabajo<sup>16</sup>; la modernización socio-productiva de los años '70 intentará corregirlos, pero la frustración de dicho proceso incrementará los procesos de diferenciación, por la inserción de un nuevo eje de integración social, complementario o sustitutivo al mercado, pero de todas maneras de características fuertemente diferenciales como es el Estado y sus políticas públicas.

Las distorsiones históricas en la constitución del mercado nos hablan de la compleja constitución social y política de los actores básicos de la reproducción social mercantil capitalista (clase obrera y burguesía industrial

nacional); no vamos ahora a detenernos en el largo debate sobre la existencia o no de burguesías nacionales. Basta, por ahora, con registrar el comportamiento social y político de los actores o clases subalternas, con los cuales pensaba contar la reforma, sea como portadores de la misma o, en su defecto, como los interlocutores privilegiados.

### *Movimiento sindical y comportamiento político*

Históricamente el movimiento sindical ha desarrollado formas de lucha que han oscilado entre polos extremos, caracterizados por luchas reivindicativas o, en su defecto, por formas pre-insurreccionales; ello se manifestó en una política de desentendimiento frente al sistema político, denotando una concepción de la democracia como pura "formalidad burguesa" y en el mejor de los casos "utilizándola" instrumentalmente como mecanismo de acumulación de fuerzas. De ninguna manera, pues, los sectores obreros sindicalizados fueron interlocutores del sistema político, su punto de enfrentamiento lo encontraron siempre en el Poder Ejecutivo, con el cual establecieron formas de conflicto y concertación muchas veces en su ventaja.

Podemos afirmar que esta política no se transformó hasta 1984, cuando el cambio de la política estatal obligó a una modificación de su comportamiento. La política neo-liberal de Febres Cordero se caracterizó por reducir el posible impacto político del movimiento sindical, desconociendo al FUT como interlocutor político, para reducirlo al ámbito de la reivindicación puramente laboral. Ante esa imposición gubernamental sobre el espacio y el sentido del enfrentamiento, el movimiento sindical comenzará a apelar a las instituciones representativas (Tribunal de Garantías Constitucionales, Parlamento) y a revalorar por lo tanto aquellas instituciones representativas que antes ignoró.

Otro elemento de singular importancia será aquel que tiene que ver con el impacto político o con el poder de convocatoria respecto de los demás actores sociales subalternos. El tema de la complejidad social, de la composición social y política, profundamente diferenciada de la formación social ecuatoriana, parece ser hasta hoy un tema inconscientemente ocultado, en su misma práctica social y política. En efecto, esa comprensión se demostraría fuertemente corrosiva e incisiva frente al cuerpo ideológico sobre el cual históricamente se ha constituido el movimiento obrero, esto es el de su centralidad, como actor privilegiado del conflicto social y político.

### *Agro y movimiento campesino*

La política neo-liberal ha incidido de manera fuertemente crítica en referencia a la situación del agro y del movimiento campesino; podemos indicar la presencia de un conjunto de modificaciones fundamentales.

En primer lugar, la crisis y la política neo-liberal se implementan en el espacio de una estructura agraria caracterizada secularmente por su hete-

rogenedad en cuanto a la distribución de la tierra, a los niveles tecnológicos, a la productividad, y a la presencia de formas productivas con racionalidades culturales, igualmente diferenciadas.

El fracaso de la reforma agraria fue tal vez uno de los elementos centrales de detención de la modernización socio-productiva de los años '70; reforma agraria que descuidará el elemento redistributivo en la posesión de la tierra, y antepondrá a ello una confusa política de fomento agropecuario, que terminará por consolidar y ahondar aún más las asimetrías constitutivas de la estructura agraria.<sup>17</sup>

La situación del agro en el Ecuador acusa dimensiones de crisis que se extienden durante toda la década del '70, y que se verán fuertemente profundizadas a partir de 1984, con la implementación de la política neo-liberal; ésta al permitir el libre juego de las reglas de mercado y al instrumentalizar las políticas públicas en ese sentido, desatará dimensiones críticas cuyo impacto influenciará en el conjunto de la economía del país. La política neo-liberal al establecer "una estrategia económica que se basa únicamente en las fuerzas del mercado, en la articulación del mercado internacional y en la limitación de la intervención estatal, está condenada a ahondar la distancia entre un pequeño número de unidades productivas vinculadas al mercado exterior y la inmensa mayoría de habitantes rurales. Adicionalmente (...) una agudización en los problemas de abastecimiento de alimentos, de autosuficiencia alimentaria, de desarrollo equilibrado de las diversas regiones del país".<sup>18</sup>

La política neo-liberal no busca de ninguna manera modificar las profundas heterogeneidades presentes en el agro a través de políticas públicas dirigidas; confía en que dichas heterogeneidades son el fundamento para una redistribución automática en base a las virtudes del libre juego mercantil; aquellos aspectos que tienen que ver con las posibilidades de acceso al mercado, en donde están presentes las profundas asimetrías del mismo, no intervienen en el discurso, ni forman parte de sus políticas. "En ese contexto, la aplicación de la política neo-liberal favorece a aquellos sectores con mayor capacidad económica, particularmente los que pueden vincularse al mercado exterior, con mayor disponibilidad de capital y tierra. El efecto más directo de ello es un agravamiento de las disparidades en la distribución del ingreso y sus consecuencias: pauperización, proletarización y migración de la población rural. Las posibilidades de la población campesina de sacar provecho de una situación que privilegia las características contrarias son ínfimas. Esta política no puede sino privilegiar a los agricultores más capitalistas, a los capitales no agrarios, principalmente el financiero y el capital internacional".<sup>19</sup>

En estas condiciones la participación social de los movimientos campesino y étnico sufrirán un proceso general de contracción y repliegue hacia dimensiones locales y regionales.

Como es conocido, la expresión de estos sectores en la política nacional hasta antes de la modernización se dio de manera ocasional y fuertemente disruptiva; la presencia del Estado y de sus instituciones siempre fue externa a sus formas reproductivas. Y esa dimensión de externalidad fue

interiorizada por estos actores en sus formas participativas, y en su misma identidad.

Será, a partir de la modernización de los años '70, que estos actores establecen relaciones con el Estado y la instituionalidad política; relaciones fuertemente complejas por el impacto cultural que éstas significan. Interesa resaltar que el conjunto de relaciones que se establecen entre estos sectores y el Estado recorren una doble articulación; hacia el sistema político representativo un tipo de relación errática ubicada en el ámbito legal-jurisdiccional, por efecto de los conflictos de tierras en torno de la lucha por la reforma agraria. En los años '70 dicha relación se intensificará en dirección al aparato administrativo, como consecuencia de las políticas públicas intervencionistas articuladas alrededor del fomento agropecuario y de las políticas sociales de integración nacional. Como ya lo indicáramos anteriormente, se produce un cambio en el entendimiento del Estado; "si bien se reproduce una percepción dual del Estado (colaboración en tanto fuente de servicios y enfrentamiento para sostener su identidad cultural), la participación política implica un tipo de integración estatal. El Estado deja de ser lo externo (o un agente clientelar) y, a su vez, los sujetos sociales se integran en la medida en que se vinculan a las decisiones globales de la sociedad nacional o local".<sup>20</sup>

La política neo-liberal cierra el paso a este proceso de mayor vinculación con el Estado; la detención o casi paralización de la política social tendiente a la integración nacional de estos sectores inaugurarán mecanismos nuevos de representación, de movilización y conflicto. Entre ellos encontramos como tendencias centrales el fortalecimiento de sus propias organizaciones en términos de políticas auto-gestoreras en lo productivo, de rescate de formas culturales en la búsqueda de identidades que de alguna manera fueron amenazadas o violentadas por el proceso modernizador.

En estos casos, se trata de la conformación de tendencias imperceptibles a nivel del ámbito nacional pero fuertemente motivadoras en los ámbitos locales en los que éstas se desarrollan.

Se trata en estos casos del reprocesamiento de formas de politicidad, y de representación de fuerte connotación tradicional, abiertas selectivamente a la interiorización de determinados elementos provenientes de racionalidades externas. Lo político se matriza allí en ámbitos más cercanos a formas comunitarias que societarias.

Cerrado el ámbito de relaciones con el aparato estatal, la vinculación con un sistema político predominantemente urbano y "nacional", las formas de participación que tienden hacia ámbitos más externos de la vida comunitaria, se dirigirán fundamentalmente a los órganos del poder seccional. De esta manera lo que se enfrenta es la formación de "sociedades civiles locales" que miran menos hacia el Estado y más hacia el ámbito de sus propias relaciones sociales.

## *Pobladores urbanos y política*

Los aspectos que tienen que ver con la diferenciación y heterogeneidad social se presentan de manera más aguda en las dimensiones de vida barrial y de los pobladores urbanos. Dicha diferenciación se expresa en la composición social, como producto del impacto de los procesos migratorios en la realidad urbana, como vinculación diferenciada, estable o informal al mercado urbano, y como diferenciación en el acceso a la solución de reivindicaciones y demandas frente al Estado.

Dos ejes de participación se han venido constituyendo en torno de la lucha urbana; uno, la aparición y fortalecimiento de las organizaciones<sup>21</sup>, y dos, la relación directa con el aparato estatal (en especial con los órganos del poder seccional), para la tramitación de demandas y reivindicaciones.

En lo referente a los procesos organizativos, allí se debaten múltiples formas de identidad, y el procesamiento de nexos sociales más amplios que giran en torno de dichas identidades. El control y la hegemonía en la dirección barrial dependerá de la fuerza integradora de dichas identidades y de sus propios nexos sociales. En estos procesos intervienen con fuerza elementos remitibles a formas e identidades tradicionales que tienden a recrearse como "estrategias de supervivencia" para enfrentar la reproducción en la ciudad.<sup>22</sup> O en su defecto se articulan de manera diferencial de acuerdo al tipo de vinculación que estos actores tienen en la realidad del mercado laboral.

El peso que estos distintos factores tienen en los procesos de socialización barriales determinará la conformación de formas participativas de tipo más auto-gestionario, o volcadas a relaciones más estatales o directas con el aparato estatal.

De todas maneras no existen procesos formativos internos al barrio que denotan identidades colectivas homogéneas; siempre se dará la preeminencia de unas sobre otras, lo cual muchas veces deviene parálisis participativa.

En conclusión, las formas de vinculación con la política y el Estado denotan distintas modalidades. Se procesan formas de politicidad internas, que no tienen vinculación con los mecanismos de procesamiento de demandas del sistema político. Las relaciones de este tipo de politicidad no son permeables a los partidos políticos; éstos no están presentes en el desarrollo de estas formas democráticas, expresando una dislocación entre democracia política y democracia social.

La vinculación más decisiva con el Estado se da a través del aparato administrativo; "desde la perspectiva del morador, el Estado se legitima solamente cuando responde con obras y servicios. La democracia como globalidad no se legitima ante al habitante barrial, sino la magnitud de la obra estatal".<sup>23</sup>

Al no existir vinculación entre formas participativas, en efecto, éstas son fuertemente disímiles, la relación con el aparato administrativo se vuelve clientelar, denotando formas de mercantilización políticas por las cuales se intercambian la legitimación del Estado por la consecución de obras y beneficios.

Esta modalidad parece haberse extendido en la última coyuntura política. El gobierno neo-liberal, al reconocerse débil en las representaciones seccionales y al ubicar a éste como el mecanismo central de control y clientela política, ha propendido a la creación de instituciones paralelas (unidades ejecutoras), o ha potenciado su intervención a través de sus órganos de control directo (gobernaciones), debilitando a los organismos seccionales.

Ejemplo de ello es el manejo de estos mecanismos que se ha producido en los barrios marginales de la ciudad de Guayaquil en donde en base a un uso clientelar del aparato estatal (gobernación) se ha propendido a su utilización política en beneficio gubernamental y del partido de gobierno; al tiempo que se ha debilitado, boicoteado y paralizado de diversas maneras a la acción de la municipalidad y del consejo provincial del Guayas.

## *La producción y el uso de la legitimidad política*

Los efectos de la crisis, como hemos venido viendo, han impactado consistentemente en el modelo y en las formas de la modernización de los años '70. La estrategia institucional de canalización y procesamiento de la demanda social se ha demostrado sumamente débil, y la crisis ha ahondado las distancias entre democracia social y democracia política.

Los mecanismos de representación y formación de la voluntad política, que fueron pensados como instancias productoras de legitimidad, han funcionado de manera limitada, resistiendo el impacto de la crisis, pero de ninguna manera articulando proyecto alguno de gobernabilidad en sentido redistributivo y participativo. Hemos presenciado, en cambio, tendencias hacia un incremento de la diferenciación y de la complejidad, que no logra expresar sus demandas por esos canales.

El conflicto político se ha desatado en el seno mismo de la estructura institucional del Estado, denotando limitaciones fuertes, no maleables, en base a las disposiciones constitucionales que emergieron en el período de la redemocratización. Dichos conflictos se presentan como desadecuación entre las formas de producción de la representación y la voluntad política y las formas de constitución de la decisión política que permite la gobernabilidad del sistema político en su conjunto.

En el Ecuador, esta disfuncionalidad se presenta como conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; allí la norma constitucional presenta vacíos, cuya interpretación interesada es generadora de conflictos. Ello, sin embargo, no agota el entendimiento o la comprensión de los mismos; incluso en la perspectiva de una claridad o transparencia normativa, el sustento del adecuado procedimiento constitucional no encuentra puntos de apoyo sólido en las formas representativas, en el poder de los partidos, en la voluntad colectiva. La crisis del Estado combina, entonces, disfuncionalidades que tienen que ver con la legitimación y con la gobernabilidad de la sociedad en su conjunto.

El manejo neo-liberal de la crisis se ha caracterizado por usar dichas disfuncionalidades en el intento por proyectar otra imagen de sistema político.

co y mecanismos de gobernabilidad cada vez más distantes de las formas representativas.

Se ha intentado para ello, provocar una reforma institucional desde el interior del Estado, concentrando el poder en los órganos decisarios y estableciendo mecanismos "informales" (en cuanto no previstos constitucionalmente) de relación con la sociedad. Ello en el intento por despotenciar a las instituciones representativas básicas del sistema político. Con esto, se ha vuelto enormemente problemática la dimensión del control político de la sociedad sobre la gestión pública. La interminable secuencia de la corrupción administrativa que ha caracterizado a este régimen tiene que ver con la constitución de este "sistema político informal", que quiere trabajar sobre la base de una sociedad que cada vez más se fragmenta, se diferencia y complejiza.

La política neo-liberal se articula sobre las determinaciones sociales y productivas de la crisis, en referencia a la progresiva diferenciación que se presenta en la composición social y política.

A la producción de la demanda social, que cada vez más se vuelve sectorial, fragmentada, regional o localista, se antepone una política institucional, que quiere reeditar dimensiones caudillegas y clientelares de tipo "neo-populistas". Tiende a instaurarse por lo tanto una "lógica inmediatista de poder" alrededor de la cual generar los procesos de producción y uso de la legitimidad. De esta manera, se tiende a instaurar formas de neutralización del posible impacto político de los movimientos sociales; y se imposibilita, pues, la conformación de proyectos políticos con capacidad de incidir en la formación de voluntades colectivas para la transformación.

## Notas

<sup>1</sup> Verdesoto, Luis, *Representación gremial y política de la burguesía industrial ecuatoriana: 1972-1975*, PUEP, 1978.

<sup>2</sup> "Las limitaciones u obstáculos puestos a la modernización de la estructura productivas, surgen justamente de las resistencias puestas por los grupos oligárquicos presentes en el conjunto de las clases dominantes. En efecto, en su interior no se ha producido una diferenciación de intereses que pueda traducirse en la implementación de políticas modernizadoras, redistributivas o que apunten, en alguna medida, al fortalecimiento de un mercado interno para la acumulación. La misma estructura de clases de los sectores dominantes presenta la imagen de un entrecruzamiento y combinación de intereses presentes en las distintas ramas productivas que imposibilitaron la conformación de fracciones o sectores con intereses claramente diferenciados". En la inexistencia de dicho interés social (o de clase) será el Estado, como expresión de sectores medios conformados en la tecnoburocracia militar, el protagonista central de las políticas modernizadoras". Véase en Echeverría, Julio, "Modernización política, sistema institucional y movimientos sociales", Ponencia presentada en los marcos del Proyecto sobre "Democracias Emergentes" auspiciado por la Universidad de las Naciones Unidas y CLACSO, 1986, pág. 21.

<sup>3</sup> "Las reformas, si pudieron ser legisladas, difícilmente pudieron ser implementadas

en forma sistemática, especialmente cuando estaba de por medio una transformación de las relaciones de propiedad. El poder del chantaje económico de las Cámaras de la Producción, junto con la penetración de sus miembros en los centros de decisión e implementación de las políticas, frustraron su efectiva materialización (...), todas estas políticas fueron neutralizadas y bloqueadas por las clases dominantes entre las cuales ni los militares, ni los civiles tecnócratas reformistas, pudieron encontrar la supuesta división entre una iración moderna, progresista y otra tradicional". En North, L., "Implementación de la política económica y la estructura del poder político en el Ecuador", en *Economía política del Ecuador*, corporación Editora Nacional, Quito, 1985, pág. 444.

<sup>4</sup> Echeverría, Julio, op. cit.

<sup>5</sup> Verdesoto, Luis, *Notas sobre la democracia y el sistema político en el caso ecuatoriano*, FLACSO, Quito, 1981.

<sup>6</sup> Martínez, Vicente, *De la crisis de representación política de 1975 al establecimiento de un nuevo régimen: análisis de la coyuntura 1976-1979*, FLACSO, Quito, 1980.

<sup>7</sup> "Las modificaciones desatadas en el ámbito de la representación política, y que expresaron durante la década de los '60 de la crisis del sistema de dominación oligárquico, para inicios de la década de los '70 no logran articular niveles de alianza o producir consenso para ningún tipo de opción de gobierno. El sistema de representación política se presenta sumamente debilitado y fraccionado, creando las condiciones de un "vacío de poder" que podrá ser llenado solamente con la intervención de las FF.AA. a través del golpe militar de Rodríguez Lara (1972)". Cf. Echeverría, Julio, op.cit. Consultar además Verdesoto, Luis, "Ecuador: crisis, modernización y pensamiento neoconservador", publicado en Calderón, Fernando y dos Santos, Mario (comps.), *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

<sup>8</sup> El efecto innovador se hará sentir también frente a posiciones de izquierda amparadas en una cierta cultura política que hasta entonces seguía viendo en la democracia un puro medio formal instrumental. Ver Verdesoto, Luis, "La centrización de la derecha y la derechización del centro", *Revista Debate*, núm. 3, CAAP, Quito, 1983 y "Proceso electoral y futuro político", *Revista Debate*, núm. 5, CAAP, Quito, 1984.

<sup>9</sup> Echeverría, Julio, op. cit., pág. 11.

<sup>10</sup> Mills, Nick D., *Crisis, conflicto y consenso. Ecuador: 1979-1984*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1984, pág. 24.

<sup>11</sup> Idem., pág. 24.

<sup>12</sup> "En el diálogo político convocado por el Ministro Levoyer para debatir estas opciones fueron representadas un total de 68 agrupaciones políticas, empresariales, laborales y campesinas. Al término del debate en marzo, 48 de las organizaciones consultadas se habían pronunciado en contra de la asamblea constituyente, como mecanismo para la restitución de la democracia optando en cambio una modalidad de reforma política que abarcaba la modernización institucional y la ampliación de la base democrática mediante una participación más efectiva de mayores grupos sociales". Idem., pág. 25.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> A los gastos generales se debe agregar que el gasto público también se expandió por la nueva política estatal de intervenir con inversiones directas en la producción y servicios a través de sus respectivas dependencias. Así, en este periodo de expansión inicial del ingreso petrolero se crearon las siguientes empresas estatales: ENAC, Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios; ENTI, Empresa Nacional de Talleres Industriales Demócraticos; INDÉ, Industrias del Ejército; EPNA, Empresa Pesquera Nacional; TRANSENAVE, Transportes Navieros Ecuatorianos; ASTINAVE, Astilleros Navales Ecuatorianos;

Complejo Maderero Nacional de San Lorenzo; ENPROVIT, Empresa Nacional de Productos Vitales; FLOPEC, Flota Petrolera Ecuatoriana; Ecuatoriana de Aviación; AZTRA, Azucarera Tropical Americana. Además el Estado participará en una serie de industrias de capital mixto como son: Cemento Selva Alegre, Productos Farmacéuticos Lile, Ensambladora de Vehículos, etc.

15 "De estatismo sólo hablan ciertos sectores empresariales y si en el país hay temor, ellos son los responsables, porque ellos cubren las páginas de los periódicos diciendo que viene el estatismo. El gobierno no es responsable porque no ha tomado ni tomará medida alguna para estatizar la producción en el Ecuador... No queremos quitar ni una pulgada de terreno al pueblo ecuatoriano, no queremos hacer que el pueblo tenga otro patrón más despótico que sería ese patrón denominado Estado", Discurso pronunciado por el Presidente Oswaldo Hurtado el 17 de septiembre de 1981 en Milagro. Citado por Mills, Nick, *Crisis, conflicto y consenso*, Corporación Editorial Nacional, Quito, 1984, pág. 119.

16 Cf. Farrell, G., *Migración temporal y trabajo urbano*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 1985.

17 "En el momento actual alrededor del 83,6% de las unidades productivas tienen menos de 20 hectáreas y acceden al 21,2% de la superficie agrícola, mientras que el 1,2% de las unidades con más de 100 hectáreas controlan el 33,1% de la tierra, obviamente la mejor" Chiriboga, M., "Política agropecuaria: la búsqueda del imperio del mercado", en *Los placeres del poder*, Quito, 1986, págs. 167-168.

18 Chiriboga, M., op. cit., pág. 168.

19 Chiriboga, M., op. cit., pág. 180.

20 Verdesoto, L., "Los actores sociales de la política: democracias emergentes en el Ecuador, 1984-1986", Documento CLACSO-UNU, Quito, pág. 26.

21 Verdesoto, L., op. cit., pág. 26.

22 Cf. Echeverría, J., "Complejidad social, comunicación y poder"; en *Revista Nariz del Diablo*, núm 11, II Epoca, agosto 1988.

23 "La organización es la forma instrumental de una suerte de voluntad colectiva cuyo ámbito de producción es el barrio. La demanda y la delegación (implícita o explícita) para reivindicarla no es un acto de mera enajenación de unos actores sociales respecto de los restantes, sino que es producto de un procesamiento conflictivo. La organización en sí misma porta el conflicto existente al interior del barrio. La gama de reivindicaciones de las organizaciones de moradores muestran esos complejos procesamientos de las necesidades convertidas en demandas". En Verdesto, L., op. cit., pág. 35.

## Venezuela: los actores políticos ante la reforma del Estado\*

Luis Gómez Calcaño  
Margarita López Maya\*\*

### Introducción

Este trabajo constituye una exploración sobre el tema de la democratización y modernización del Estado venezolano, y toma como eje el proceso de reforma que éste vive actualmente.

El proceso de desarrollo y el modelo de hegemonía en Venezuela se desenvolvieron, dadas sus características particulares, con satisfactoria estabilidad hasta finales de los años setenta. A partir de ese período, un conjunto de variables coyunturales y estructurales determinaron una situación que definimos como coyuntura crítica, la cual ha desencadenado un intenso proceso de discusión en torno del diagnóstico de la crisis y sus posibles salidas.

La presente exploración se centra en la dimensión analítica de la democratización y modernización del Estado, es decir, en los problemas identificados en los mecanismos de intermediación política y en el desenvolvimiento de las instituciones estatales venezolanas. En nuestro caso, ha existido una iniciativa estatal desde 1984, la conformación de una Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), en cuyo seno se han venido sistematizando diagnóstico y proposiciones tendientes a corregir lo que los actores sociales y políticos señalan como los principales nudos de la situación crítica.

La COPRE, por su heterogénea y representativa composición, así como por los amplios procesos de consulta que ha implementado en la rea-

\* Investigación realizada dentro de los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO RIA 86/001 Ciencias Sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

\*\* Investigadores del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Universidad Central de Venezuela.

lización de los fines para los cuales fue creada, se ha constituido en el espacio más idóneo para seguir las dificultades y posibles transformaciones que en este nivel analítico se están dando en la sociedad. Por otra parte, su rol de asesor del Ejecutivo y la presencia en su seno de los actores más importantes del sistema político la han convertido en un canal dinámico de la relación Estado-sociedad y en una especie de interlocutor del Estado y quasi actor político. Todas estas razones han hecho que tomáramos la decisión metodológica de evaluar esta dimensión analítica siguiendo el proceso de gestación, consulta, diagnósticos y proposiciones que se han dado en el seno de dicha Comisión.

El trabajo está organizado en cuatro capítulos y un balance prospectivo. El primer capítulo sintetiza las particularidades de la crisis venezolana y las tendencias más recientes del sistema político, y sirve de marco contextual para los capítulos siguientes. El segundo se detiene en el origen y la caracterización de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), evalúa su ubicación en el espacio sociopolítico venezolano, y describe su organización interna y procedimientos de trabajo. El tercer capítulo resume las principales proposiciones que ha presentado la COPRE ante el Ejecutivo y la opinión pública. El cuarto estudia las posiciones de los principales actores políticos y sociales ante dichas proposiciones. Como ellas son, en un grado significativo, un intento de la Comisión por conciliar los distintos intereses de esos actores, se ha seguido la posición de los mismos durante el proceso de consulta previo a las proposiciones, y posteriormente, una vez presentados los documentos.

En el balance final se recoge una evaluación de los resultados del trabajo de la Comisión hasta el momento actual y dos escenarios, uno "deseable" y otro "probable", acerca del desenvolvimiento de las reformas en el corto y mediano plazo.

Finalmente, deseamos destacar que este trabajo es producto de una labor colectiva del equipo de investigadores y asistentes de investigación del Área de Desarrollo Sociopolítico del CENDES. También debemos agradecer al personal directivo, profesional y técnico de la COPRE, al darnos su apoyo institucional para el acceso a la información necesaria para la realización del trabajo.

## I Transformaciones recientes del sistema político venezolano

En este capítulo se describen los principales rasgos y tendencias recientes del sistema político venezolano, que contribuyen a explicar el actual proceso de formulación y discusión de los proyectos dirigidos a la Reforma del Estado.<sup>1</sup>

### I.1 Rasgos centrales de la estructura político institucional

La estructura política venezolana contemporánea responde a algunos

de los rasgos que constituyen criterios de evaluación para la caracterización de un régimen democrático. Pluralidad de partidos y organizaciones, vigencia de las libertades y derechos políticos, sistemas electoral y judicial independientes del gobierno, son parámetros básicos que, si bien encuentran limitaciones en la práctica de su aplicación, no dejan de ser reconocidos como orientación normativa de los principales actores sociopolíticos y del Estado.

A esto se suma la estabilidad política del régimen democrático, que se acerca a las tres décadas de funcionamiento, superando así al más estable de los regímenes anteriores, la dictadura gomecista.

Aunque las condiciones materiales excepcionalmente favorables de las que ha disfrutado el país han jugado un papel en dicha estabilidad, éste no debe ser sobreestimado, ya que el sistema político vigente nació y se consolidó en medio de severas restricciones económicas, y ha visto erosionada su capacidad de funcionamiento legítimo y eficaz en medio de los dos grandes auge de ingreso petrolero de las décadas del setenta y ochenta.<sup>2</sup>

La relativa estabilidad político-institucional y bajos niveles de conflictividad se deben principalmente a la existencia de patrones compartidos de regulación de las relaciones entre actores sociales, reforzados por la capacidad distributiva del Estado, pero no exclusivamente basados en ella.

Estos patrones de regulación comprometen a los partidos políticos predominantes, a los gremios empresariales y sindicales, y a instituciones como la Iglesia y las Fuerzas Armadas en la defensa del orden democrático constitucional; ellos reciben a su vez garantías de respeto a sus respectivas esferas de acción, canales de mediación y concertación institucionalizados, y acceso a los recursos que provee la renta petrolera.

El origen de este sistema político se encuentra en los pactos constitutivos que fueron formulando esos actores en la coyuntura que va desde fines de la década del cincuenta hasta mediados de la del sesenta.<sup>3</sup> Ellos se iniciaron con el acuerdo entre los partidos políticos de todas las tendencias para luchar unidos contra la dictadura de Pérez Jiménez. Luego, los pactos se van desplazando para incluir a importantes sectores empresariales y militares, logrando el derrocamiento del dictador en enero de 1958. De allí en adelante se establecen pactos en dos dimensiones: una entre partidos políticos para compartir responsabilidades de gobierno y respaldar la institucionalidad democrática, que se expresa en el Pacto de Punto Fijo, firmado en junio de 1958, y en el programa mínimo de gobierno acordado en diciembre del mismo año (ambos con exclusión del Partido Comunista). La otra entre el Estado, bajo la dirección de estos partidos, y los actores sociales no partidistas más importantes: el advenimiento obrero=patronal de abril de 1958, que establece una tregua laboral y recomienda la concertación en el campo productivo; el otorgamiento de importantes beneficios sociales y áreas de autonomía organizacional al sector militar, a cambio de su compromiso con las instituciones democráticas; la regularización de las relaciones con la iglesia por medio del concordato firmado en 1964; y la creciente incorporación del empresariado a los mecanismos de formulación de políticas públicas por medio de instancias institucionalizadas de consulta.<sup>4</sup>

Esta red de pactos institucionales contribuye a explicar que el sistema político haya podido superar con éxito los graves problemas que se le presentaron en su primer lustro de funcionamiento: recesión económica, intentos golpistas, subversión, divisiones en los grandes partidos. Pero también es la matriz del carácter crecientemente excluyente de dicho sistema, puesto que las élites dirigentes de estas organizaciones han desarrollado de tal forma los mecanismos de concertación y comunicación entre ellos, que se convierten en un fuerte contrapeso a cualquier intento de ampliar la participación en las decisiones, aun de los sectores no hegemónicos de sus propias organizaciones.

La existencia de algunos acuerdos básicos acerca del modelo de desarrollo a seguir y el papel de los actores en el mismo facilitó durante largo tiempo las relaciones entre ellos. Esto a su vez proporcionaba legitimidad a las élites organizacionales frente a sus bases, en la medida en que aquéllas eran transmisoras de demandas y mediadoras exclusivas de la participación económica, política y social. El Estado jugaba en este modelo hegemónico un papel central, como agente distribuidor y conciliador entre los actores.

Los partidos políticos, a su vez, fueron reconocidos como los agentes directos de la gestión estatal, con lo cual se convirtieron en el centro de las demandas y presiones de todos los sectores de la sociedad.

Este rol central del Estado y los partidos debía dar paso, se esperaba, a una economía más autónoma y a una sociedad civil más fuerte, que proporcionara las bases de un sistema político semejante a las democracias avanzadas. Sin embargo, los límites estructurales del modelo de desarrollo fueron conformando una economía interna débil, dependiente de la protección estatal y de importaciones de insumos y bienes de capital; esta debilidad presionó para la ampliación de las responsabilidades del Estado bajo diversas formas: subsidios, financiamiento, controles de precios y participación directa en la producción por medio de empresas públicas. Y como no se logró la incorporación de la creciente fuerza de trabajo a las actividades productivas, el Estado intensificó su rol como empleador burocrático y proveedor de bienes y servicios subsidiados a la población, reforzando así el papel de los partidos políticos como mediadores.

Esta tendencia alcanzó su culminación en 1976, al nacionalizarse la industria petrolera, con lo cual el Estado pasaba a convertirse en el productor fundamental de la economía venezolana.

El resultado fue que para fines de la década del setenta, el Estado había desbordado las dimensiones previstas en el modelo inicial, lo cual se tradujo en una creciente incapacidad para su manejo por parte de los gobiernos y una erosión de la legitimidad de los partidos políticos, ya que la creciente rigidez del gasto público, doblemente determinado por compromisos sociales y grandes programas de inversión, restaba posibilidades de llevar a cabo proyectos coherentes y satisfacer demandas cada vez más heterogéneas.<sup>5</sup> La multiplicación de casos de fraude y corrupción en los altos niveles de las élites políticas, empresariales, sindicales, judiciales y militares ha contribuido significativamente al deterioro de la legitimidad de estos grupos.

De esta manera, uno de los resultados más visibles del auge petrolero de los setenta fue la generalización de un diagnóstico negativo sobre el modelo económico y político vigente. Su argumento central se apoyaba en el contraste entre los recursos manejados y los resultados obtenidos, extendiéndose la crítica a todo el periodo democrático y no sólo al gobierno más reciente. Este diagnóstico no haría más que intensificarse a medida que se fueron desplegando sucesivos elementos de deterioro para configurar una coyuntura crítica que se extiende desde 1979 hasta el presente.

## 1.2 La coyuntura crítica

*1.2.a. Del auge al estancamiento económico:* La capacidad de crecer apoyándose en la renta petrolera ha venido decayendo en la economía venezolana en los últimos años.<sup>6</sup> Esta estrategia, tradicionalmente exitosa, utilizaba al gasto público —especialmente al de inversión— como eje dinámico tras el cual se enlazaban el consumo y la inversión privadas. El fuerte impulso dado a este modelo en el auge petrolero de 1974-1978 agudizó algunas tendencias peligrosas que ya habían sido percibidas: el alto componente importado de la inversión y el consumo contribuyó a desequilibrar la balanza de pagos; la desaceleración del crecimiento de la renta petrolera y su breve caída en 1978 iniciaron una tendencia al estancamiento, ya que las grandes inversiones del periodo anterior debieron enfrentar una demanda restringida por la inflación y la reducción del gasto público. A principios de 1979, el gobierno de Herrera Campins pretendió reorientar la relación entre el Estado y la economía bajo líneas de influencia neoliberal: redujo el gasto público, liberó buena parte de los precios y controló estrechamente la liquidez monetaria. Sin embargo, esta política de "enfriamiento" no fue aplicada en forma sistemática y coherente, por lo cual, si bien tuvo algún éxito en el control de la inflación, lo hizo al costo de un prolongado estancamiento y un aumento del desempleo. Con el inicio del segundo auge petrolero (1979-1981) se retornó al modelo anterior de pretender estimular el crecimiento por la vía del gasto público. Pero esta vez el mecanismo de transmisión se vio obstaculizado por una combinación de factores: el alto componente importado de las inversiones, el creciente peso de la deuda contraída en años anteriores, y la fuerte competencia de las importaciones frente a la producción nacional. El ahorro comenzó a trasladarse al exterior, y al descender los precios del petróleo desde 1982, la situación de la deuda se hizo cada vez más apremiante, dada la renuencia de la banca internacional a renovar los créditos vencidos.

La coyuntura crítica tuvo su punto de referencia central en lo económico en febrero de 1983, cuando el gobierno de Luis Herrera Campins se vio obligado a devaluar el bolívar y establecer un sistema de cambios diferenciales. A partir de ese momento, las políticas económicas han girado alrededor del problema de reiniciar el crecimiento y enfrentar el servicio de la deuda frente a un progresivo debilitamiento del ingreso petrolero. En esta tarea los resultados han sido poco alentadores, ya que sólo se logró un cre-

cimiento moderado en 1986, mientras que los niveles de desempleo se mantienen altos y crece la presión inflacionaria.

*1.2.b El Estado y los actores políticos ante la coyuntura:* El comportamiento del Estado ante las dificultades económicas muestra algunos rasgos que se reproducen en otras áreas de acción. En efecto, estudios de la acción estatal en los dos últimos gobiernos muestran como características comunes de dicha acción la tendencia de este actor a mantener su rol de árbitro en los conflictos de intereses entre otros actores, y a absorber los costos económicos y políticos de los errores cometidos por aquéllos. De esta manera, se insiste en un patrón de comportamiento no tanto porque se crea que tendrá éxito sino porque no se ha logrado diseñar patrones optativos que correspondan al cambio estructural que se está produciendo.<sup>7</sup>

Como lo muestran los dos últimos planes de la Nación, formulados en 1981 y 1984, la estrategia general definida por el Estado sigue siendo la de estimular el crecimiento económico apoyándose en el ingreso petroliero, y distribuir directamente en forma de servicios y subsidios una parte de ese ingreso. Aunque ya en dichos planes se incorporan algunas ideas acerca de la necesidad de redefinir la relación Estado-sociedad, como veremos más adelante, las políticas específicas que se proponen siguen girando alrededor de las líneas tradicionales.<sup>8</sup>

Los partidos políticos principales han logrado mantener hasta ahora la vigencia de los mecanismos pactados de concertación. Incluso en una coyuntura caracterizada por serias dificultades económicas, como la de los años recientes, no se han producido rupturas duraderas en las normas básicas de interrelación entre las élites.

Sin embargo, la estructura interna de los partidos muestra una creciente tensión. La concentración de poder en las máximas instancias de dirección, las dificultades para controlar con efectividad la acción de gobierno, y la diferenciación social interna en grupos y fracciones con intereses económicos, gremiales o regionales divergentes, han tendido a generar tensiones entre los partidos y sus gobiernos, y a intensificar las luchas internas por el control de los aparatos y las candidaturas, especialmente la presidencial. Esta situación es intensificada por el predominio electoral de Acción Democrática y COPEI, formalmente divergentes en lo ideológico (socialdemocracia vs. democracia cristiana) pero de hecho muy cercanos en cuanto a estrategia, lo cual tiende a concentrar demandas heterogéneas en estos dos actores.<sup>9</sup>

Estas tensiones han orientado la atención hacia el problema de la democracia interna en los partidos, cuyas limitaciones han sido criticadas por sus mismos dirigentes; este es uno de los aspectos a los cuales ha dedicado parte de su interés la actividad de la COPRE.

Los grandes actores corporativos, FEDECAMARAS como representante del empresariado y la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), también han mantenido, a pesar de la crisis, niveles de conflicto relativamente moderados y han hecho numerosos intentos de concertación.<sup>10</sup>

Sin embargo, dichos intentos hasta ahora no han producido un acuerdo

global acerca de temas estratégicos como precios y salarios, sino que se han limitado a los temas menos conflictivos en las relaciones obrero-patronales.<sup>11</sup>

Más allá de estos actores, reconocidos como representantes legítimos de los grupos de la sociedad civil, se extiende un conjunto de organizaciones, algunas fuertemente influidas por los partidos políticos, otras con diversos grados de autonomía, que encuentran dificultades para expresar y transmitir sus demandas específicas. Esta situación va generando una brecha entre sistema político y sociedad civil: mientras ésta se expande y organiza, a veces contra la resistencia de los partidos, los actores hegemónicos siguen controlando los mecanismos de poder y concertando entre ellos las decisiones estratégicas, al tiempo que se erosiona su legitimidad a causa de su descendiente capacidad para ofrecer respuesta efectiva a la situación crítica. En la próxima sección examinaremos algunas de las demandas de cambio que provienen de la sociedad civil y que influirán en la definición de prioridades para la actividad de la COPRE.

*1.2.c Las demandas de transformación del Estado desde la sociedad civil:* Como hemos visto, se ha generalizado en los últimos años la conciencia de la necesidad de introducir cambios en la conducción del proceso de desarrollo e incluso en sus objetivos.

En efecto, la crisis se atribuye menos a factores "objetivos" y poco controlables, como la caída de los precios del petróleo, que a un manejo inadecuado de los recursos de los que se dispuso en las etapas de prosperidad. Y este manejo ineficaz sería a su vez consecuencia del modelo de interrelación Estado-sociedad, caracterizado por bajos niveles de racionalidad, tendencia al clientelismo (y por lo tanto al gasto público orientado por criterios inmediatistas) y exagerados alcances de la intervención estatal.

Sin embargo, más allá del acuerdo acerca de la necesidad de redefinir esa interrelación, no ha surgido un consenso acerca del carácter y formas específicas de redifinición. En el debate, que será examinado en detalle en los próximos capítulos, pueden distinguirse dos posiciones extremas: una que sigue la argumentación neoliberal, según la cual el sentido fundamental de una reforma del Estado consistiría en una reducción de la "excesiva" intervención de éste en la sociedad, y especialmente en la vida económica. El obstáculo ideológico a vencer sería el "populismo", que antepone el deseo de una distribución igualitaria a la estrategia "racional" de invertir para que el aumento de la producción se traduzca en mayor beneficio a largo plazo.<sup>12</sup>

De este enfoque se deriva un énfasis hacia aquellas medidas de reforma que amplíen el papel del mercado y reduzcan el del Estado, como la de restituir las libertades económicas —que será examinada más adelante—, la privatización de algunas empresas públicas, y la racionalización de la estructura administrativa para reducir el gasto público.

En el otro polo se sitúa la idea de que, por el contrario, las limitaciones actuales del desarrollo tienen su origen en el carácter elitista del sistema político, que tiende a favorecer a los grupos más organizados y de mayor

poder económico en detrimento de las mayorías. Según ese enfoque, no es la magnitud y alcance de las injerencias del Estado el problema central, sino su debilidad frente a la presión de los grupos de poder, y las relaciones de control y manipulación que ejercen los aparatos partidistas sobre las organizaciones de los sectores subordinados.

Las proposiciones de reforma que se desprenden de este diagnóstico se orientan, por consiguiente, a lograr un mayor control de los electores sobre los elegidos, a democratizar la estructura interna de los partidos políticos, a institucionalizar canales de participación para las organizaciones autónomas de la sociedad civil, a garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos previstos en la constitución, y en general a descentralizar el poder en todos su niveles.

Entre ambos extremos caben, y de hecho se han producido, diversas combinaciones o posiciones intermedias. Puede decirse que una de las principales tareas de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado ha sido la de propiciar el debate entre estas diversas orientaciones para tratar de construir algunas respuestas consensuales. En el próximo capítulo se estudiará la forma en la cual la COPRE ha enfrentado esta difícil tarea.

## Notas

<sup>1</sup> Este capítulo se basa parcialmente en: Luis Gómez Calcaño, *La adaptación de un sistema distributivista consensual frente a la crisis: el caso venezolano*. Documento del proyecto UNU-UNAM "Los procesos políticos y el cambio institucional. Análisis por países de los principales conflictos, 1982-1986.", Cap. 1, págs. 5-12, CENDES, Caracas, 1987. Trabajo mimeografiado.

<sup>2</sup> Gómez C., Luis, "Los movimientos sociales en Venezuela ante la crisis", en Calderón, Fernando (comp.), *Los movimientos sociales ante la crisis*, CLACSO-UNU-IIISUNAM, Buenos Aires, 1986, págs. 263-288.

<sup>3</sup> Para una discusión de los pactos, puede consultarse: Gastón Carvallo y Josefina Hernández, "Dominación burguesa y democracia representativa en Venezuela: apuntes para la evaluación de su funcionamiento", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLIII, Vol. XLIII, núm. 2, abril-junio de 1981, págs. 565-600.

Silva Michelena, José A. y Sonntag, Heinz, *El proceso electoral de 1978*, Ateneo de Caracas, Caracas, 1979.

<sup>4</sup> López Maya, Margarita y Gómez Calcaño, Luis, *Desarrollo y hegemonía en la sociedad venezolana, 1958-1985*, CENDES, Caracas, 1985, págs. 68-88. Trabajo mimeografiado.

<sup>5</sup> Esta argumentación se basa en Luis Gómez C. "Estado y clases sociales en Venezuela", en Juan E. Vega (comp.), *Teoría y política en América Latina*, libros del CIDE, México, 1984, págs. 261-264.

<sup>6</sup> Mommer, Bernard, *El petróleo en el desarrollo económico venezolano*, ponencia al 2º Congreso de Ingenieros y Arquitectos, Caracas, 1986.

<sup>7</sup> López Maya, Margarita, *El caso de la intervención del BTV: un análisis sociopolítico*, CENDES, Caracas, 1986. Trabajo mimeografiado.

Maingón, Thais, *La deuda privada externa: un análisis sociopolítico*, Serie Cuadernos para la Discusión, CENDES, Caracas, 1984.

Hernández, José Julián, *La política de liberación de precios: un análisis sociopolítico*, CENDES, Caracas, 1986. Trabajo mimeografiado.

Aponte, Carlos, "Los actores políticos y la ley de aumento salarial de 1979", Papel de trabajo interno, Área de Desarrollo Sociopolítico, 1986.

<sup>8</sup> López Maya, Margarita y Gómez Calcaño, Luis, *ob. cit.*, págs. 55-65.

<sup>9</sup> *Idem*, págs. 123-124.

<sup>10</sup> López Maya, Margarita y Gómez Calcaño, Luis, *Crisis y concertación en Venezuela: dos coyunturas históricas*, CENDES, Caracas, 1984. Trabajo mimeografiado.

<sup>11</sup> El más reciente intento de concertación es recogido en el documento: *Informes de las comisiones de la concertación CTV-Fedecámaras como vía para contribuir a lograr la reactivación económica y mejorar la calidad de vida de los venezolanos*, Caracas, mayo de 1987.

<sup>12</sup> Dos expresiones paradigmáticas de este discurso para el caso venezolano son: Grupo Roraima, *Proposición al país*, Roraima, Caracas, 1984 y Romero, Aníbal, *La miseria del populismo*, Centauro, Caracas, 1987.

## II La comisión presidencial para la reforma del Estado: ¿un nuevo actor político?

En este capítulo se examinan los antecedentes, constitución y organización de la COPRE, como paso previo para la interpretación de sus proyectos y sus relaciones con otros actores del sistema político.

### II.1 Antecedentes: reforma administrativa y reforma del Estado

La idea de la reforma del Estado tal como se está llevando a cabo en Venezuela desde diciembre de 1984 engloba dos dimensiones. La primera trata de sistematizar y dar impulso a un proceso "normal" de transformación permanente que debe sufrir el aparato institucional del Estado para adaptarse a los cambios de diverso orden que se producen en otras esferas de la vida social. Este proceso, más que de reforma, puede ser calificado de evolución del aparato estatal. Sin embargo, dicha evolución está lejos de ser un proceso espontáneo, pues debe vencer la resistencia de prácticas establecidas, la lentitud del aparato legislativo para sancionar los cambios necesarios, y los diversos intereses asociados a la permanencia de determinadas estructuras y formas de acción estatal.

Esta primera dimensión de la transformación estatal tiene una larga historia en Venezuela; diversos estudios han trazado el proceso de centralización, crecimiento y diferenciación interna del aparato estatal como producto y estímulo al mismo tiempo del proceso de desarrollo y modernización capitalista del país.<sup>13</sup>

Dada la continuidad del proyecto modernizador, es posible identificar en todos los gobiernos del siglo XX, incluyendo a los dictatoriales y aparentemente "retrógrados", una permanente actualización institucional, que se expresa notablemente en el crecimiento ininterrumpido de la administración descentralizada desde 1928 hasta la actualidad.<sup>14</sup> Sin embargo, la constitución de cuerpos dedicados específicamente a la "reforma" de la administración pública parece iniciarse con la creación de la Comisión de Administración Pública en junio de 1958 por la Junta provisional de gobierno, respondiendo a recomendaciones de una misión de las Naciones Unidas.<sup>15</sup>

Esta Comisión desarrolló diversas iniciativas, especialmente en el área de régimen de personal, y en el periodo 1969-1974 formuló un ambicioso plan de reforma integral de la Administración Pública. La idea de una reforma de este tipo fue retomada por el gobierno de Carlos Andrés Pérez al crear la Comisión para la Reforma Integral de la Administración Pública en 1974.<sup>16</sup>

En 1976 se produjo una importante reestructuración al reformarse la Ley Orgánica de la Administración Central. La incorporación de las industrias petrolera y del hierro al sector descentralizado a raíz de las nacionali-

zaciones, así como la política de expansión de las empresas básicas, contribuyó a complejizar los problemas de manejo y control del sector descentralizado.

Ello ha estimulado una permanente discusión acerca de los mecanismos necesarios para hacer más racional y sistemática la acción del Estado, que constituye una de las bases sobre las cuales se apoya la legitimidad de la COPRE. En efecto, ya ha sido reconocido el carácter político de los problemas organizativos de la Administración Pública, tanto en su origen como en sus efectos. Las nuevas condiciones de escasez multiplican la urgencia, para los gestores del Estado, de optimizar el uso de los recursos públicos en función de sus intereses políticos. Pero además, la transformación del aparato estatal no significa solamente adquirir una mayor eficacia en términos de costos directos, sino, y esto sería mucho más importante, convertirse en agente eficaz de las profundas transformaciones estructurales requeridas en el ámbito económico, tecnológico, educativo y cultural para sostener la promesa del desarrollo sobre la cual se apoya la estabilidad del régimen democrático.

La segunda dimensión, mucho más ambiciosa pero no aislada de la primera, consiste en la pretensión de incidir sobre los pactos constitutivos que forman la matriz organizadora de la institución estatal, para alcanzar, por medio y más allá de los cambios formales-institucionales, nuevas relaciones entre los actores sociales y políticos, definiendo de hecho un nuevo Estado —entendido como una configuración relativamente estable de equilibrios entre los actores.

Esta ambición tampoco es nueva en Venezuela: la sucesión de textos constitucionales de los siglos XIX y XX muestra algunos hitos en los cuales se proponía un nuevo modelo de sociedad bajo la forma de Código. Las Constituciones de 1947, 1953 y 1961 son otros tantos ejemplos de cristalización jurídica de proyectos sociopolíticos. Estos casos, así como otros anteriores, siguen de cerca a cambios rápidos, a rupturas violentas de la correlación de fuerzas precedente, y forman parte de reacomodos institucionales más amplios.

En el caso específico de la COPRE, existen límites explícitos que diferencian su tarea de una alteración radical o rápida de los pactos constitutivos acordados a partir de 1958: el texto Constitucional se ha mantenido hasta ahora fuera del campo de las reformas, bajo el supuesto de que el mismo es lo suficientemente amplio y flexible como para absorber, y aun exigir, los cambios propuestos. O a la inversa, que ellos no son de tal importancia que los haga incompatibles con los límites establecidos por el texto fundamental.

Otra diferencia que salta a la vista, en contraste con los ejemplos aludidos, es el énfasis en el carácter consensual que deben lograr los cambios propuestos; no se trataría del desplazamiento conflictivo de unos grupos por otros, sino de un paciente juego de negociaciones y concesiones entre actores que en mayor o menor grado están inscritos e identificados con las estructuras que pretenden cambiar.

Aunque no se percibe impaciencia ni radicalismo en la COPRE, si es

posible apreciar, como veremos más adelante, ambición de profundidad y comprehensividad. En este sentido, puede enlazarse a la COPRE con antecedentes históricos en los cuales se ha visto surgir grupos cuantitativamente minoritarios pero dispuestos a abrir viabilidad para proyectos tan desproporcionadamente ambiciosos que inicialmente son poco comprendidos y compartidos. Pero una vez más debemos reconocer la novedad y especificidad de esta estructura, ya que ella está, desde su misma constitución, destinada a disolverse en los heterogéneos cuerpos de los que surgió, por lo cual no puede plantearse un proyecto apoyado en su permanencia como fuerza político-organizativa. Es por ello que si nos atrevemos a calificar a la COPRE como una actor político, esta calificación debe tomarse en un sentido más metafórico que real; sería en realidad un actor político *virtual*, que sólo puede esperar materializarse a largo plazo en la acción y los proyectos de otros sectores.

Veamos ahora en más detalle los antecedentes inmediatos de la creación de la COPRE, en los cuales se pueden apreciar las corrientes sociales que la impulsan.

## *II.2 La reforma del Estado en el programa de Jaime Lusinchi y en el VII Plan de la Nación*

La coyuntura política de 1983 se caracterizó por la exacerbación del aislamiento del gobierno democratocrítico frente a los demás actores políticos y sociales, incluyendo a la mayor parte de su mismo partido. El estilo poco concertador del Presidente Herrera fue uno de los centros de ataque de la campaña electoral de Acción Democrática. Es por ello que el título escogido para el programa electoral de Lusinchi, "Un pacto para la democracia social", expresaba una oferta de reconciliación entre los sectores sociales. La idea central del programa era la necesidad de establecer un nuevo pacto, actualizador de los pactos políticos de 1958. Cumplida la meta de la democracia política, se hacía necesario compensar a los sectores que habían sacrificado su bienestar a la estabilidad del régimen, dando acceso a la democracia social. Esta meta podía lograrse sin confrontaciones, estableciendo, por medio de un diálogo entre gobierno, trabajadores y empresarios, objetivos comunes para el desarrollo.<sup>17</sup> Al plantear el tema específico de la Reforma del Estado, el programa comienza por reconocer la demanda social existente para la misma, citando los documentos programáticos "Carta de Maracaibo" y "Manifiesto de Prolamar", de los movimientos empresarial y sindical respectivamente, en los cuales se proponen medidas parciales o globales de reforma. El sentido global de la propuesta se define de la siguiente manera:

"La reforma que proponemos debe entenderse como un esfuerzo para el desarrollo y modernización de las estructuras del sector público a todos los niveles. Se orienta hacia la consolidación institucional, perfeccionamiento funcional y eficacia en los logros del

sistema político democrático, en donde sin menoscabo alguno de las libertades individuales y colectivas, el Estado pueda ejercer plenamente el papel del rector, defensor y garante del interés colectivo. No concebimos el papel del Estado como 'Neutral', colocado [sic] y aislado de la sociedad; tampoco pueden ser las decisiones del Estado el resultado de las presiones que sobre él ejerzan los intereses privados antagónicos, los sectores con mayor capacidad de gestión ante los centros de poder. El Estado social que proponemos, debe tener como meta lograr el mayor grado de justicia posible, tanto en la distribución de la riqueza como en la participación ciudadana, en la apertura de todas las oportunidades, y en el acceso a la cultura y al poder, siempre dentro del contexto del más racional uso y el mejor aprovechamiento de los recursos escasos, la eficiencia y la productividad social."<sup>18</sup>

Resalta en el texto anterior la voluntad de reforzar al Estado, de hacerlo resistente a las presiones y de insistir en su papel rector. Obviamente, el sentido de la reforma en ese texto corresponde predominantemente a la tendencia de quienes identificábamos en el capítulo I como inclinados a preocuparse por la debilidad y no por la omnipotencia del Estado. Si observamos los cinco "objetivos superiores y permanentes" de la reforma, puede reafirmarse esta impresión. Los objetivos consisten en la búsqueda de la honestidad administrativa, la búsqueda de eficacia y racionalidad en el uso de los recursos, control en la ejecución de las políticas públicas, democratización de la gestión pública y del proceso político en general, y dignificación de la gestión pública. Las metas programático-funcionales consisten en la descongestión de la Administración, la descentralización, la regionalización y la sectorización.<sup>19</sup> Aunque se toma en cuenta la participación de la sociedad civil en el proceso de democratización, el énfasis de la acción está claramente orientado hacia el reforzamiento del Estado como aparato institucional y actor político.

Sin embargo, en el programa no se menciona a los eventuales responsables de cumplir dichas metas. No parece haber surgido para ese momento la idea de confiar la reforma a una nueva comisión. Ello puede significar que se confiaba en la posibilidad de que algún sector del aparato mismo, quizás CORDIPLAN, pudiera sumir tal responsabilidad.

La victoria de Jaime Lusinchi en las elecciones de 1983 permitió avanzar en la realización de las ideas planteadas en el programa de gobierno. El Séptimo Plan de la Nación, presentado al Congreso en noviembre de 1984, un mes antes de la creación de la COPRE, le da una importancia fundamental a la Reforma del Estado. Entre los problemas más significativos identificados por el Plan se destacan el desmejoramiento de la calidad de los servicios públicos, la inadecuación de la estructura institucional y la creciente inefficiencia de la administración pública, así como la vulnerabilidad de la democracia política ante las desigualdades económicas. La reforma del Estado es considerada como uno de los dos requisitos indispensables, para la viabilidad de la estrategia del Plan, junto a la conformación de un proyecto político sustentador: el Pacto Social.<sup>20</sup>

El proyecto de progreso hacia la democracia social exige: a) democratizar el Estado con vistas a equilibrar las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad civil; b) democratizar las relaciones del Estado con la sociedad civil (reforzando la participación); c) democratizar la sociedad civil; d) combatir la corrupción administrativa; e) estimular la liberación de las fuerzas productivas a través de un proceso de democratización.<sup>21</sup>

Entre las reformas necesarias para liberar las fuerzas productivas se destaca la necesidad de "reglas y normas claras y precisas que definen las relaciones económicas entre el Estado y la empresa privada, y de ambos con los trabajadores."<sup>22</sup> Entre aquellas necesarias para avanzar hacia una sociedad más justa se encuentra la reforma del sistema tributario en sentido progresivo y la mejora en la calidad de los servicios públicos. Y en cuanto a la modernización de la capacidad gerencial del Estado se plantea reforzar la dirección y control gubernamental, reformando el sistema nacional de planificación, modernizando el sistema de información en apoyo al gobierno, y estableciendo sistemas mejorados de control de gestión de las empresas públicas, entre otras medidas.

Es de destacar la amplitud y ambición de los objetivos que se propone el Plan. Si se comparan con los del programa de gobierno, se observa la pretensión de incidir no sólo sobre el aparato del Estado, sino sobre la sociedad civil y sobre las relaciones entre ambos. Ya parece haberse dado en este momento un salto hacia la conciencia de la inseparabilidad entre los problemas del Estado y los de la sociedad. En efecto, superada la ilusión de hacer más racional la acción estatal en un contexto estructural que obstaculiza dicha racionalización, parece ser sustituida por la intención de hacer más justa y más productiva a la sociedad a partir del Estado. Pero una vez más el sujeto activo de esta transformación queda indefinido: "¿quién llevará a cabo estas reformas? Poco tiempo después surgiría una respuesta.

### II.3 La constitución de la COPRE

El 17 de diciembre de 1984 el Presidente Lusinchi decreta la creación de la COPRE. Su justificación es una síntesis de las dos grandes líneas maestras que se han venido desarrollando: se trata de establecer "un Estado moderno, esencialmente democrático y eficiente, en el cual los postulados de la Constitución adquieran plena vigencia y la participación ciudadana constituya un elemento efectivo en la toma de decisiones de los poderes públicos."<sup>23</sup>

El carácter de la COPRE es el de asesor, y su objetivo doble: por una parte, deberá presentar al Ejecutivo Nacional un proyecto de Reforma Integral del Estado, y por la otra, deberá atender consultas específicas que aquél le presente. Sin embargo, en la práctica, el curso seguido por la COPRE ha sido un camino intermedio: antes de emprender el proyecto de reforma integral fueron estudiados numerosos problemas específicos y formulados proyectos parciales; la salida de estos proyectos a la discusión ha contribuido a mantener la atención pública sobre la COPRE, lo cual difficulta

mente se hubiera logrado dedicándose exclusivamente a las actividades inicialmente previstas. Antes de exponer y analizar estos proyectos, lo cual se hará en el capítulo III, es necesario indagar sobre el arraigo social de la COPRE. ¿Quiénes son los encargados de reformar al Estado venezolano? ¿Cuáles son sus experiencias y percepciones sobre el mismo? ¿Cuáles son sus recursos para darle viabilidad a la reforma propuesta?

Un perfil sociopolítico de los treinta y cinco miembros de la COPRE muestra inmediatamente su pertenencia a las élites que han orientado a la sociedad venezolana en las últimas tres décadas. El cuadro 1 presenta el conjunto de actividades que desempeñan o han desempeñado los comisionados.

**Cuadro 1**  
**Actividades desempeñadas por los miembros de la COPRE**  
(previas o simultáneas a su participación en la Comisión)

Cargos en la Administración Central	18
Representación en Legislativo Nacional o regional	18
Cargos académicos de nivel universitario	18
Actividad gerencial y/o empresarial	12
Actividad gremial o corporativa	11
Cargos en la Administración descentralizada	9
Ejercicio libre de la profesión	8
Cargos en el Poder Judicial	4
Representación en poder local (municipal)	4
Cargos en el ejecutivo regional	1
 Total de cargos o posiciones	103

Fuente: Elaboración propia con datos de Archivo de *El Nacional* y entrevistas.

El número promedio de posiciones ocupadas por comisionado (2,94) indica una experiencia variada en los diferentes niveles de la vida pública, no sólo en el aparato estatal, sino en la sociedad civil. También llama la atención la alta proporción de las posiciones ejecutivas y legislativas centrales en relación con las regionales y locales; la relativamente baja participación de la Administración Descentralizada, a pesar de ser el sector que absorbe la mayor parte del gasto estatal, y la alta incidencia de la actividad académica.

La orientación política de los comisionados puede observarse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2**  
**Orientación política de los miembros de la COPRE**

Acción Democrática	9
COPEI	5
Movimiento al Socialismo (MAS)	1
Unión Republicana Democrática (URD)	1
Movimiento Electoral del Pueblo (MEP)	1
Independiente	9
Independiente pro-AD	6
Independiente pro-izquierda	2
Independiente pro-MAS	1
<b>Total</b>	<b>35</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de Archivo de *El Nacional* y entrevistas.

El rasgo más significativo de este cuadro es la amplitud de la representación política en la comisión y el rango de mayoría no absoluta que ocupan los militantes y simpatizantes de AD. Ello ratifica la voluntad de convertir a la reforma del Estado en una empresa consensual, y no en una tarea más del gobierno. El sujeto de la reforma es entonces este conglomerado heterogéneo en cuanto a adscripción política pero homogéneo en experiencia de manejo de un sistema político basado en la negociación y las concesiones mutuas.

Es necesario tomar en cuenta que los datos anteriores apenas nos son útiles para identificar los anclajes sociales de los miembros individuales de la COPRE, pero no nos permiten predecir su comportamiento como miembros de una organización tan especial como ésta. El comportamiento de la COPRE como actor no es una función lineal de los intereses de sus miembros, ni siquiera de los de sus grupos de pertenencia; ese comportamiento será el producto de la compleja interacción entre proyectos e instituciones entre las cuales se encuentra, por una parte, el Ejecutivo Nacional, quien crea y supervisa a la Comisión; por la otra, los actores sociales y políticos, que serán a la vez objeto y sujeto de la puesta en práctica de eventuales reformas; y finalmente, la Comisión misma en la medida en que genera propuestas de acción.

#### **II.4 La organización interna de la COPRE**

Las primeras actividades de la Comisión consistieron en definir sus prioridades y sus formas de organización interna.

El resultado fue el plan de trabajo que definió tres grandes subcomisiones, dedicadas a la reforma institucional, la reforma administrativa y los problemas inmediatos. Estas subcomisiones se dividieron a su vez en grupos

de trabajo que atacaron una amplia gama de problemas. (Véase anexo 1). Esta actividad exigió la progresiva constitución de equipos técnicos para llevar a cabo investigaciones que dieran sustento a los proyectos a proponer. Dichos equipos constituyen un elemento clave, aunque todavía no estudiado sistemáticamente, en la dinámica de la reforma del Estado, ya que su mayor dedicación a las tareas de diagnóstico y propuestas podría dar lugar a un cierto grado de influencia sobre las formulaciones de la Comisión. Por otra parte, estos equipos tendrían la posibilidad de constituirse en el germen de un eventual organismo público dedicado a la puesta en práctica y seguimiento de los procesos de reforma.

Paralelamente al trabajo inicial sobre los proyectos, la Comisión emprendió un proceso de consultas con los más altos representantes de los actores sociales y políticos, y con personalidades independientes de gran prestigio (las opiniones y recomendaciones surgidas de esta consulta se discuten en otro capítulo de este trabajo).

Este proceso de consulta, además de producir insumos para el trabajo de la Comisión, permitió ir creando un clima de expectativas públicas alrededor de las eventuales reformas, con lo cual se reforzaba la estrategia de ir construyendo un consenso en la sociedad civil y en el sistema político con el fin de estimular la voluntad política del gobierno para impulsar las reformas.

A medida que ha avanzado el proceso de formulación y presentación de proyectos (los más importantes de los cuales se describen en el capítulo III), se han producido algunos cambios en la organización de la Comisión. Cabe destacar la creación de una subcomisión dirigida a formular el Proyecto de Reforma Integral del Estado, el cual se espera sirva como base para un acuerdo programático entre los partidos políticos y otros actores. Por otra parte, se ha propuesto la sustitución de las actuales subcomisiones por grupos de trabajo definidos por las siguientes áreas problemáticas:

1. Reformas políticas.
2. Administración pública.
3. Descentralización.
4. Estrategia económica.
5. Política social.
6. Administración de justicia.
7. Educación.
8. Ciencia y tecnología.
9. Cultura para el cambio.<sup>24</sup>

Al aproximarse el fin del período Constitucional en marzo de 1989, sin embargo, no se ha definido el destino de la COPRE como aparato institucional; si bien es obvio que en su actual forma de comisión debe culminar simultáneamente con el actual gobierno, se han expresado esperanzas de que sus tareas sean asumidas por un organismo permanente. La viabilidad de esta propuesta dependerá en gran parte de la legitimidad que haya adquirido la COPRE, en términos de ser percibida como un actor indispensable para orientar el proceso de reforma. En el último capítulo trataremos de evaluar dicha viabilidad.

## Notas

13 Entre los estudios recientes acerca de la evolución de la acción estatal pueden ser mencionados:

Bigler, Gens E., *La política y el capitalismo de Estado en Venezuela*, Tecnos, Madrid, 1981. Kornblith, Miriam y Maingón, Thais, *Estado y gasto público en Venezuela, 1936-1980*, EBUCV, Caracas, 1982.

La propia COPRE encargó a sus equipos técnicos un estudio sobre los antecedentes de la Reforma desde 1958, cuyos resultados se recogen en: República de Venezuela, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, *Antecedentes de Reforma del Estado en Venezuela*, COPRE, Caracas, 1987. Trabajo mimeografiado.

14 Véase Bigler, ob. cit., cap. IV, págs. 130-184, y Kornblith-Maingón, ob. cit., *passim*.

15 Brewer-Carías, Allan-Randolph, *Estudios sobre la reforma administrativa*, EBUCV, Caracas, 1980, pág. 328. Un recuento de estas y otras iniciativas de reforma hasta 1973 puede encontrarse en el capítulo 24, págs. 321-377.

16 Brewer-Carías, ob. cit., cap. 27, págs. 430-438, y cap. 29, págs. 457-496.

17 Lusinchi, Jaime, *Un pacto para la democracia social*, Caracas, 1983.

18 *Programa de gobierno del Dr. Jaime Lusinchi. Un pacto para la democracia social. Versión Preliminar. Documento base*, Capítulo "La Reforma del Estado", pág. 13.

19 Idem, págs. 23-28.

20 CORDIPLAN, *VII Plan de la Nación 1984-1988. Lineamientos generales*. Versión final. Presentación al Congreso. Caracas, 1984.

21 Ob. cit., págs. 40-41.

22 Idem, pág. 44.

23 "Decreto 403" en varios autores, *Consultas: el liderazgo nacional. Documentos para la Reforma del Estado, volumen 1*, Ediciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Caracas, 1986.

24 República de Venezuela. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. *Plan de trabajo 1986*.

## III Resumen de las principales propuestas de reformas inmediatas presentadas por la COPRE

A continuación presentamos un resumen de lo que hemos considerado los cuatro principales documentos presentados por la COPRE entre 1986 y 1988. Estos han recibido una amplia cobertura por parte de los medios de comunicación y numerosas y variadas respuestas por parte del sistema político y la sociedad en general. Los documentos seleccionados son: *Propuestas para reformas políticas inmediatas* (mayo, 1986), dos documentos no oficiales hechos públicos, el primero en abril de 1986 y el segundo en octubre de 1987, que comprenden las reformas económicas que sugiere la Comisión, y las *Reformas inmediatas del Poder Judicial*.<sup>25</sup>

Además de estas reformas, la COPRE, hasta la fecha, ha emitido al menos seis documentos oficiales y un conjunto de proposiciones y proyectos provisionales con el fin de estimular el debate y abrir consultas para la elaboración de las reformas definitivas. Hemos considerado, que si bien todas poseen una importancia indiscutible, las que hemos seleccionado cumplen con el objetivo de este trabajo, que es detectar los principales procesos de cambio que en la perspectiva modernización-democratización, están ocurriendo en la sociedad venezolana.

Cabe recordar, antes de proceder a hacer los resúmenes, que la COPRE considera como requisito esencial para la materialización de sus proposiciones, la concertación política de los actores más importantes de la sociedad.

### III.1 Propuestas para reformas políticas inmediatas

En mayo de 1986, una vez que fueron aprobadas con un alto grado de consenso en sesión plenaria de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, se hizo entrega al Presidente Jaime Lusinchi y a la opinión pública, de las propuestas para reformas inmediatas del sistema político venezolano.

La COPRE inicia este documento, reconociendo como un hecho fundamental de la vida nacional la tendencia existente a defender el régimen democrático y al mismo tiempo a producir reformas que corrijan las imperfecciones y distorsiones que se han generado en los veintiocho años de vida de este sistema.

Reconoce igualmente la Comisión, la existencia de una demanda social dirigida al cambio y considera las reformas políticas que presenta como parte de las respuestas institucionales a esta demanda "...cuyo aplazamiento o desconocimiento podría conducir a generar tensiones indeseables".<sup>26</sup>

Estima la COPRE que estas propuestas políticas son las de mayor urgencia y pueden constituir "...algunas de las propuestas de reformas del sistema político más importantes que se hayan formulado de manera orgánica y consensual desde la instauración del régimen democrático en

1958<sup>27</sup>. Subraya además, que estas reformas responden al propósito de que el ciudadano corriente, militante partidista o no, ejerza plenamente su derecho a la participación democrática, y "...aprecie en forma directa la existencia de una voluntad política y pueda convertirse más que en receptor, en sujeto activo de las mismas...".<sup>28</sup>

El documento se refiere seguidamente a la descentralización del poder, su democratización progresiva, racional y creciente, como una demanda de la provincia venezolana. Señala allí que: "...La democratización vertical y horizontal es un principio estratégico en el proceso de reforma del Estado venezolano".<sup>29</sup>

Partiendo del criterio de que estas reformas constituyen un proceso continuo, la COPRE justifica su estrategia de formular proposiciones aplicables a corto plazo (es decir, para el actual período constitucional) y dejar insinuadas algunas de mayor alcance que serán desarrolladas en el proyecto de reforma integral, con el cual concluiría el mandato hecho por el Ejecutivo a esta Comisión.

Las propuestas de reformas políticas inmediatas abarcan los siguientes aspectos:

1. Profundización de la democracia en los partidos políticos.
2. Reformas a la Ley Orgánica del Sufragio.
3. Elección popular, directa y secreta de los gobernadores de las entidades federales.
4. Reformas a la Ley Orgánica del Régimen Municipal.
5. Financiamiento de los partidos políticos.

*III.1.a Profundización de la democracia en los partidos políticos:* En este punto, la COPRE se basa en el criterio de que "...la democratización de la sociedad tiene como uno de sus ejes fundamentales el ejercicio de la democracia en el seno de los partidos".<sup>30</sup> Considera, igualmente, que el Estado puede y debe contribuir a crear las mejores condiciones para que los partidos cumplan cabalmente sus funciones. A partir de estas observaciones, las proposiciones buscan incidir sobre dos aspectos de la actividad partidaria:

- acentuación de la democracia en los procesos de organización y de decisión internas de los partidos, y
- acentuación de la democracia en los procesos de nominación de los candidatos de los partidos a los distintos cargos del poder público a ser cubiertos por elecciones.

Para el primer aspecto se sugiere un conjunto de mecanismos que reduzcan a su mínima expresión la posibilidad de que los cargos y responsabilidades internas de los partidos provengan de fuentes de poder distintas a la base partidaria. En tal sentido se propone la restricción de cargos vitalicios, la renovación periódica de los mandatos, referéndum para materias cuya importancia mereza una consulta directa a las bases y elecciones directas para los cargos.

El segundo nivel contempla elecciones primarias y la constitución de organismos jurisdiccionales especiales que se encargarían de los procesos

electorales internos. De la decisión de estos organismos podrá apelarse ante el Consejo Supremo Electoral y la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

*III.1.b Reforma a la Ley Orgánica del Sufragio:* La COPRE considera que a fin de consolidar las instituciones democráticas, la formación y la práctica política de la población, no es suficiente con que se tenga la oportunidad de votar cada cinco años. Evalúa asimismo, que los principios de la representación proporcional de las minorías y la creación y funcionamiento de los partidos políticos deben ser conservados.

En este contexto y atendiendo a los requerimientos demandados por la opinión pública de fortalecer la representatividad de los elegidos y ampliar la participación política de la base ciudadana, se recomienda que se den los pasos necesarios para adoptar un sistema electoral uninominal en las elecciones municipales. La COPRE considera que la experiencia que se obtendría, contribuiría a fundamentar los cambios que habrán de proponerse en el futuro, alrededor de la representación estadal (asambleas legislativas de los Estados) y nacional (el Congreso Nacional).

En función de evaluar estas proposiciones, la COPRE llama al debate público alrededor de los siguientes puntos:

- Adopción de un sistema de votación uninominal en las elecciones municipales.
- Adopción de un sistema nominal para las elecciones legislativas estadales y nacionales, con elecciones a mitad de período y separadas para senadores y diputados.
- Adopción del procedimiento del referéndum como mecanismo de consulta sobre asuntos de máximo interés nacional.

*III.1.c Elección directa, popular y secreta de los gobernadores de los Estados:* La COPRE entiende que para satisfacer los requerimientos de eficiencia y modernización en el funcionamiento del Estado venezolano y para profundizar su contenido democrático es indispensable atender al proceso de descentralización política, institucional y administrativa del país.

En este sentido la Comisión considera como reforma prioritaria del sistema político proceder a la ejecución, suspendida desde 1961, de la disposición constitucional que contempla la posibilidad de elección directa de los gobernadores de estado. La no aplicación de esta disposición, dice la COPRE, es un hecho contrario a los principios político-constitucionales que nos rigen y ha favorecido, en la práctica, la centralización excesiva.

*III.1.d Reforma a la Ley Orgánica del Régimen Municipal:* Despues de consultas a la Comisión Bicameral del Congreso, que viene trabajando en una reforma a esta Ley, la COPRE hace en este documento una serie de recomendaciones para que sean consideradas e incorporadas en la modificación que presentará dicha Comisión al Congreso. Son las siguientes:

- Aplicación del principio constitucional relativo al municipio como "unidad política primaria y autónoma" superando con ella el esquema actual de carácter transitorio, que contempla distritos municipales y no municipios.

- Efectiva transferencia de competencias y de recursos a este nivel.
- Separación de poderes en el municipio.
- Creación de la figura del Alcalde, elegido popularmente como jefe del ejecutivo municipal.
- Incorporación de un sistema de méritos que posibilite la administración sana y eficiente del municipio.
- Modernización del sistema tributario municipal y establecimiento de mecanismos de control.
- Fortalecimiento de aquellos procedimientos que estimulen la participación ciudadana.
- Fortalecimiento de la función municipal de vigilancia y preservación del ambiente.
- Renovación del mandato municipal a mitad del período presidencial.
- Régimen de revocación de mandato para los concejales.

*III.1.e Financiamiento de los partidos políticos:* La COPRE evalúa en este documento la necesidad de establecer un estatuto que norme todo lo referente al financiamiento de las organizaciones políticas partidarias. Lo considera de importancia para el futuro de la democracia venezolana y capaz de introducir las orientaciones necesarias para que estas organizaciones puedan cumplir cabalmente sus funciones de vehículos de la voluntad popular. Propone la consideración de los siguientes criterios para la elaboración del estatuto:

- Diferenciación entre gastos de funcionamiento y gastos de procesos electorales.
- El Estado debe financiar una parte considerable del gasto.
- Ese financiamiento, para que se produzca, debe llenar algunos requisitos, entre los cuales destacan: disminución drástica de las campañas electorales, reducción severa de los gastos totales de los partidos, registro contable de esos gastos y publicidad de los mismos, regulación de las contribuciones privadas y control por parte del Consejo Supremo Electoral, regulación del manejo de la propaganda durante las campañas electorales.
- El financiamiento del Estado debe estar sujeto a ciertas condiciones en cuanto al monto, la forma de inversión y el control mismo. Podría darse prioridad a los problemas de formación gerencial y política en los diversos niveles de la dirigencia partidista.

### *III.2 Sobre reformas económicas*

En dos momentos distintos la COPRE ha presentado documentos no oficiales sobre su visión y sus posibles proposiciones en torno de las orientaciones económicas deseables para el Estado venezolano. El primer documento salió parcialmente a la luz pública en abril de 1986 y contenía un análisis detallado sobre la temática de las libertades económicas, que están suspendidas en Venezuela desde 1961, por decreto presidencial N° 455. Un

segundo grupo de documentos no oficiales fue presentado en octubre de 1987 para un Taller de Trabajo, promovido por la Comisión, y titulado *Estrategia Económica para Venezuela*. Por la orgánica vinculación entre progreso económico-social y democracia que sustenta la COPRE y por el impacto que esos documentos no oficiales produjeron en el sistema político, se hace imprescindible su inclusión en este análisis aun cuando un desarrollo de las mismas pertenece a un trabajo específico sobre la temática económica.<sup>31</sup>

De acuerdo con la información aparecida en el diario *El Universal*, de fecha 21-3-1986, la COPRE elaboró y envió al presidente Jaime Lusinchi un análisis sobre el significado y las consecuencias que tendría para el país la satisfacción de una demanda que venía impulsándose, por parte de algunos sectores de la vida económica y política, en torno de la restitución de las garantías económicas.

Los extractos del documento, tal y como aparecieron en el artículo citado, exponen que una subcomisión de la COPRE evaluó los aspectos económicos de la Constitución Nacional y realizó una serie de consultas, que le llevaron a elaborar este primer informe con vistas a clarificar los términos en que se debate esta problemática.

Dice la subcomisión (pues este informe no pasó por sesión plenaria de la COPRE), que si bien la Constitución contempla desde su artículo 95 hasta el 109 los derechos económicos constitucionales, el artículo 96 es el que, en rigor, se ha mantenido suspendido desde 1961. Este artículo señala que: "Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitación que las previstas por la Constitución Nacional y las que establezcan leyes por razones de seguridad, de sanidad y otras de interés social. La Ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios en general, las maniobras abusivas encaminadas a restringir la libertad económica"<sup>32</sup>.

Señala el informe que la Constitución no deja libertad plena a las actividades económicas, sino que establece restricciones tales como las que se dan en el Artículo 105 que prohíbe el monopolio o el 107 que norma la participación del capital extranjero. Además, prosigue, es la misma Constitución la que dicta las orientaciones generales en materia económica sin coartar la acción legislativa, y señala que la economía del país es mixta y de justicia social.

Por estas razones, se considera en el documento que restituir las garantías económicas no conllevaría dejar sin basamento jurídico los decretos que se han hecho basados en su suspensión (147 en total, de los cuales se mantiene para la fecha, unos 59 vigentes). Con ello se quiere decir que no se expondrá al Estado a la indefensión jurídica en materia económica ya que cada decreto dispone de su contraparte en otras leyes y podría ser absorbido por la normativa legal.

La subcomisión considera, por lo tanto, que no existen motivos que justifiquen la continuación de la suspensión de estas garantías. El Decreto N° 455 fue elaborado dentro de un ambiente de insurrección política y social que desde hace muchos años ya no existe y, en todo caso, el Presidente

dispone de facultades para apelar a medidas similares, si la situación se volviera a presentar.

Por último, se considera que la restitución de las garantías económicas comprendidas en el artículo 96 de la Constitución, significará un avance en el proceso democratizador y contribuirá a ampliar las bases del Estado de Derecho.

Como señaláramos arriba, más de un año después, en octubre de 1987, la subcomisión de Asuntos Económicos y Sociales de la COPRE presentó en un Taller de Trabajo una serie de documentos con proposiciones para una estrategia económica venezolana a largo plazo. Estos documentos constituyen borradores, o primeras versiones de la posición de la COPRE ante esta temática y deben verse como provisionales, que salen a la luz pública para el debate y la consulta. Reseñaremos brevemente el documento *Lineamientos generales para una nueva estrategia económica para Venezuela*, elaborado y llevado como ponencia al Taller de Trabajo, por Gerver Torres, asesor técnico de dicha subcomisión.

El documento propone cuatro requisitos esenciales que debe cumplir una estrategia para el país. A saber:

- Debe ser de largo plazo.
- Debe ser económicamente viable.
- Debe servir a una sociedad democrática.
- Debe maximizar el bienestar de la mayoría de la población.

A continuación se formulan los lineamientos generales considerados como ejes para su diseño:

- a. Apertura gradual y selectiva de la economía, de acuerdo con el principio de las ventajas comparativas.
- b. Redefinición del papel del Estado en la economía.
- c. Articulación de las políticas económica y social.
- d. Subordinación del problema de la deuda externa y la política general de financiamiento a una estrategia de crecimiento.

El autor pasa a desarrollar cada uno de estos ejes, enfatizando la necesidad de que el país supere su esquema industrial sustitutivo y se abra al principio de las ventajas comparativas, en el cual, sustituir tendrá sentido cuando implique ahorro o producción de divisas. En el caso contrario debe optarse sin temor por las importaciones de bienes, aprovechando la competencia internacional a nuestro favor.

En la evaluación que se hace sobre los distintos sectores productivos venezolanos, se ponen de relieve para esta estrategia tres sectores económicos, que con provecho podrán mantenerse en el nuevo esquema: industria, agricultura y turismo. Se señala, asimismo, la necesidad de aumentar la integración de nuestro aparato productivo con vistas a la exportación y se exemplifica con las favorables perspectivas que tenemos por la infraestructura instalada en petróleo, aluminio, acero y otros sectores básicos. El documento pone especial énfasis en la necesidad de superar nuestra dependencia del exclusivo sector petrolero.

En términos de la redefinición del papel del Estado en la economía se resaltan las necesidades de que mantenga su intervención pero bajo una

modalidad más selectiva y estratégicamente formulada, que promueva juridicidad en la economía donde, entre otros aspectos, deberán restituirse las garantías económicas, que la intervención que se formule sea compatible con el mercado, que promueva la democratización, la desconcentración, la descentralización, la flexibilidad de la economía, la competencia, el desarrollo científico y tecnológico y la competitividad internacional.

Finalmente, en el documento hay un diagnóstico sobre la falta, tanto de coordinación entre las políticas económica y social, como de una política social coherente, para detenerse luego en ponderar las posibilidades que en el mercado internacional tendría Venezuela, siempre y cuando se trazase una estrategia apropiada.<sup>33</sup>

### *III.3 Reformas inmediatas del Poder Judicial*

El documento de las "Reformas inmediatas del Poder Judicial" fue aprobado por unanimidad en la sesión plenaria de la COPRE el 19 de diciembre de 1986. De manera que no es sólo un documento oficial de proposiciones, sino que recibió en su momento el respaldo de todos los representantes de los diversos sectores participantes en dicha Comisión. Las reformas propuestas están orientadas a perfeccionar varios aspectos del funcionamiento de este poder, dando particular importancia a "...las medidas tendientes a independizar la institución de los factores político-partidistas que entorpecen el desenvolvimiento de la justicia, específicamente nos referimos a los mecanismos que se aplican para la integración de la judicatura y aquellos que impiden garantizar la profesionalización de la función judicial"<sup>34</sup>. Para la COPRE el corregir las tendencias que en este sentido se observan es la vía casi exclusiva para obtener un verdadero mejoramiento de la institución.

Las proposiciones se agrupan en tres temas:

- a. Estructura del Poder Judicial
- b. Funcionamiento
- c. Condiciones de los jueces y buen uso de los tribunales

*III.3.a Estructura del Poder Judicial:* La Comisión considera necesario reformar la estructura del Poder Judicial y a tal fin recomienda modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial, la aprobación de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, actualmente en discusión en el Congreso, y reformas diversas que pueden institucionalizarse a través de decretos del Ejecutivo Nacional.

Las reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial se dirigen a adaptar su articulado a las condiciones actuales del país y a conferirle la capacidad de responder a las exigencias y cambios futuros que incidan en un fortalecimiento de la autonomía e independencia que debe tener.

Los lineamientos propuestos en este sentido pueden resumirse en la transferencia de atribuciones del Ejecutivo hacia el Consejo de la Judicatura, mediante la derogatoria del articulado en el cual se crea y organiza el Consejo y la promulgación de una ley especial, otorgándole al Consejo la facultad de crear, suprimir y cambiar las circunscripciones judi-

ciales de los tribunales así como la fijación y cambio de sus sedes, además de su principal función actual, que es la de designar y supervisar a los jueces.

Con la creación del Consejo de la Judicatura se pensó que podrían solucionarse muchos problemas del Poder Judicial, entre otros el de su dependencia del Poder Ejecutivo y el de las presiones políticas. Pero, señala la Comisión, lejos de haber mejorado, este aspecto se ha acentuado y sin dejar de reconocer el rol de los partidos políticos en la implementación y defensa de la democracia, existe un exceso de su intervención en el área judicial que distorsiona la aplicación de la justicia.

A fin de modificar esta situación se recomienda la promulgación de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, actualmente en consideración en la Comisión de Política Interior del Senado y que se derogue parte de los artículos sobre esta instancia que se encuentran en la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial. Al respecto se proponen los siguientes lineamientos:

- Reducir el número de Magistrados del Consejo de la Judicatura a cinco. La designación se hará:
  - \* Tres miembros principales por la Corte Suprema de Justicia aprobados en plenaria.
  - \* Un miembro principal designado por el Congreso Nacional mediante la mayoría calificada de dos tercios de la votación parlamentaria.
  - \* Un miembro principal designado por el Ejecutivo Nacional.
  - \* Cada miembro tendrá dos suplentes, escogidos de la misma forma y oportunidad que los principales.
- El Presidente del Consejo será elegido en sesión plenaria del cuerpo, de su propio seno y por un período de un año. Podrá ser reelecto.
- Los miembros del Consejo y sus suplentes deberán reunir las mismas condiciones requeridas para ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- Estos Magistrados serán designados para todo el período constitucional.
- La inspección y vigilancia de los tribunales estará a cargo del Consejo de la Judicatura, por medio del servicio de inspectorías.
- El Tribunal Disciplinario estará encabezado por el Presidente de la Judicatura.
- El procedimiento disciplinario deberá estar plenamente contemplado en la Ley de Carrera Judicial, por lo que se propone una reforma de la misma.
- El Administrador deberá ser un funcionario altamente especializado, a dedicación exclusiva y elegido en plenaria del Consejo.

**III.3.b y c Funcionamiento del Poder Judicial y cambios en las condiciones de jueces y tribunales:** Las otras proposiciones contempladas en el documento pueden agruparse en aquellas tendientes a agilizar la administración de justicia, eliminando las competencias múltiples de los tribunales (estableciendo su especialización), redistribuyendo las competencias entre los tribunales de municipio o de parroquia, de distrito o departamento y de primera instancia. También se propone el aumento del número de tribunales en proporción a la población y la computarización de los archivos.

Las tendientes a garantizar la probidad de los jueces, incluyen una revisión a fondo de las condiciones jurídicas, sociales, científicas y materiales de los mismos. A tal fin se recomiendan entre otros: regulación de la Escuela de la Judicatura con el fin de elevarla a una categoría universitaria, acato efectivo a la Carrera Judicial, mejoras en las condiciones socioeconómicas de los jueces, eliminación de la práctica del cobro de aranceles en manos de los jueces, protección a la función jurisdiccional.

Finalmente la COPRE se pronuncia sobre la necesidad de rescatar la disciplina de los jueces, creando un ambiente institucional adecuado, con el respaldo de la opinión pública, resolviendo los expedientes abiertos y aplicando las sanciones contempladas en la ley. Igualmente se detiene en el llamado "terrorismo judicial"<sup>35</sup>, recomendando una revisión de las normas legales sobre la detención preventiva, mediante los autos de detención contemplados en el Código de Enjuiciamiento Criminal, así como la aplicación de la Ley de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena.

## Notas

25 Los documentos trabajados en esta parte son:

Comisión presidencial para la reforma del Estado; *Propuestas para reformas políticas inmediatas*, Folletos para discusión, núm. 1, Ediciones de la COPRE, Caracas, 1986.

"Según informe de la COPRE, sólo 59 Decretos Oficiales se basan en suspensión de Garantías Económicas", *El Universal*, 21-3-1986.

Torres, Gervar, *Lineamientos generales de una nueva estrategia económica para Venezuela*, Ponencia presentada en los Talleres de la COPRE, Caracas, octubre-noviembre de 1987. Trabajo mimeografiado.

Comisión presidencial para la reforma del Estado. *Reformas inmediatas del Poder Judicial*, Folletos para la discusión, núm. 5, Ediciones de la COPRE, Caracas, 1987.

Como este capítulo está centrado en resúmenes de estos documentos, sólo citaremos el texto cuando lo copiamos textualmente.

26 COPRE, ob. cit., págs. 4-5.

27 Idem., pág. 4.

28 Idem., pág. 5.

29 Ibidem.

30 Idem., pág. 8.

31 El trabajo al que nos referimos fue elaborado por Helia Isabel del Rosario y Víctor Fajardo, del Área de Desarrollo Económico del CENDES, y se centra en la temática económica venezolana. El trabajo forma parte de este mismo proyecto de investigación, siendo elaborado para cubrir la dimensión B (Proyecto RLA 86/001, PNUD-UNESCO-CLACSO).

32 Venezuela, Constitución Nacional.

33 Torres, G., ob. cit. Este documento adolece de una o dos páginas, lo que nos ha imposibilitado analizar bien la última parte de la propuesta.

34 Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, *Reforma inmediata del Poder Judicial*, ob. cit.

35 En Venezuela se ha llamado terrorismo judicial a una práctica, bastante frecuente, que consiste en la denuncia maliciosa ante los tribunales de la jurisdicción penal de

hechos no punibles o estrictamente civiles y mercantiles, con el objeto de ejercer presión y lograr alguna contraprestación, acción u omisión. Véase *Idem.*, pág. 22.

#### IV Los actores políticos ante las propuestas de la COPRE

Señalábamos que desde 1986 la COPRE ha venido presentando una serie de documentos y proyectos que sintetizan su labor al mismo tiempo que contribuyen a mantener, y aun a acrecentar, la atención del sistema político y de la sociedad sobre el proceso de reforma del Estado. Esta actividad se mantiene hasta hoy, cuando falta un escaso año para culminar el período constitucional de Jaime Lusinchi y con él, posiblemente, la existencia de esta Comisión. La COPRE ha manifestado que en los primeros meses de 1988 entregará su documento final de reforma integral del Estado.<sup>36</sup>

Para evaluar la conducta de los actores políticos y sociales ante las propuestas orientaremos esta parte del trabajo en dos sentidos: por una parte, sopesaremos la actuación de los distintos actores durante el proceso de gestación de las propuestas de la COPRE, por cuanto éstas fueron, en gran parte, el resultado de una consulta amplia y general que llevó la Comisión en 1985 y, en segundo lugar, seguiremos las reacciones posteriores a la difusión de los documentos para evaluar el grado de continuidad o no de las posiciones sostenidas y las tendencias que se han producido como fruto del debate.

En un esfuerzo por exponer clara y coherentemente la manera en que han actuado los actores entre sí y con el sistema político y el Estado, nos centraremos en las declaraciones oficiales de los principales partidos políticos: Acción Democrática (AD), Partido Socialcristiano (COPEI), Movimiento al Socialismo (MAS), Movimiento Electoral del Pueblo (MEP). Igualmente, por su activo papel en aspectos parciales del debate incluimos a FEDECAMARAS (Federación de Cámaras de la Industria y el Comercio)<sup>37</sup> y a la Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas (FACUR). No ha podido incluirse la Confederación de Trabajadores de Venezuela por no presentar, sino tardíamente y de modo general, declaraciones oficiales.<sup>38</sup>

Cabe señalar que las posiciones gubernamentales se tomaron en cuenta en la medida en que se hicieron explícitas pues son imprescindibles para evaluar la viabilidad de las reformas. Sin embargo, la complejidad del rol que juega, su difícil relación con el partido de gobierno durante parte del proceso, la heterogeneidad de intereses que en él se manifiestan, aunadas a las escasas declaraciones que produjo, nos llevará en el desarrollo de esta parte a mantenerlo como una permanente presencia, pero más que seguir su posición, la inferimos del contexto de debate entre los otros actores políticos, en especial del partido AD.

##### IV.1 La posición de los actores antes de las propuestas (1985)

Destaca durante el año 1985 la amplia receptividad y disposición de los actores en responder a la convocatoria de la COPRE y entregar sus estudios y proposiciones sobre lo que concebían debía ser la reforma del Estado. La revisión de estos materiales revela rápidamente un consenso político alrededor de dos ítems generales considerados como los urgidos de

reformas: el deterioro o desmejoramiento del sistema político venezolano, es decir, la pérdida de legitimidad de las mediaciones institucionales entre Estado y sociedad, y el cuestionamiento a la relación desarrollada entre Estado y economía. Dentro de estos ítems resaltaría, de manera puntual, una percepción también compartida alrededor de la necesidad de adelantar reformas sobre:

- a) La forma en que han venido funcionando los partidos.
- b) Los mecanismos electorales en todos los niveles.
- c) Las "libertades económicas".
- d) La administración pública en general y la de justicia en particular.

Si bien hubo un consenso sobre los ítems y la urgencia de encontrarle soluciones inmediatas, se detectan deslindes al revisar sus contenidos específicos y al analizar las salidas que en ese momento se propusieron. En las próximas líneas resaltaremos estas diferencias.

*IV.1.a El papel de los partidos y los cambios posibles:* Todos los actores seleccionados coincidieron, en 1985, en señalar la desviación o distorsión del rol que idealmente debían jugar los partidos políticos como mediadores entre sociedad y Estado. Esta distorsión se manifiesta, según los criterios dados ante la COPRE, en tres niveles: falta o pérdida de democracia en el interior de las organizaciones, desigualdad en las relaciones interpartidarias y bloqueo de la dinámica de la sociedad civil por la penetración en las organizaciones civiles de las pautas dictadas desde las cúpulas de los partidos.

Esta autocritica hecha por los partidos y por FEDECAMARAS responde al intenso debate que se viene dando en Venezuela desde 1980. La polémica entre actores políticos y sociales ha puesto sobre el tapete si el sistema partidario debe mantenerse como el apropiado en la relación sociedad-Estado, si es necesario disminuir el rol prominente que han jugado hasta ahora los partidos, e incluso si sería idóneo buscar un nuevo tipo de mediación.

Para los partidos AD, COPEI, MAS y MEP, no se trataba de cuestionar el rol de mediadores básicos que han venido desempeñando sino de avanzar con el mismo esquema esencial de 1958, perfeccionándolo para que la democracia se profundice. Para FEDECAMARAS la situación no parecía tan clara, pues sectores empresariales han asentado que las salidas deben pasar por la despartidización de la esfera gubernamental. Entienden por ello, el desarrollo de interrelaciones entre los diversos sectores sociales que no pasen por los partidos políticos, y el objetivo a buscar es la reubicación de estos partidos como una organización más de la sociedad civil. Esta no es, sin embargo, una posición clara ni homogénea en el sector, pero señala diferencias que apuntan a posibles proyectos sociopolíticos diferentes al de los partidos. El grupo Roraima, por ejemplo, ha publicado recientemente una propuesta sociopolítica que se pronuncia por el avance de un modelo "pluralista efectivo" para el sistema político venezolano.<sup>39</sup>

La creciente falta de democracia interna en los partidos así como en el sistema partidario, y sus posibles correcciones, tuvo también en las posiciones oficiales de estos actores distinto tratamiento. Mientras todos coincidían en la necesidad de una regularización institucional en lo referido al finan-

miento partidario y concordaban en que el Estado debe sufragar la mayor parte de los gastos, tanto de las campañas de sus candidatos (fijando topes y regulaciones al aporte privado), como de su funcionamiento, cuando se tocán los procesos de democratización del sistema, tales como el acceso igual a los medios de comunicación, o el problema de la democracia interna, algunos actores omitieron los temas o los trataron desde ópticas distintas.

Para los partidos mayoritarios AD y COPEI, el proceso de reorganización interna o la "oxigenación" de sus partidos debe provenir fundamentalmente de ellos mismos. En tal sentido, el Secretario General de AD, Manuel Peñaíver, señaló que la COPRE podría fungir de asesor.<sup>40</sup> Eduardo Fernández, Secretario General de COPEI, tuvo dudas sobre la incumbencia de la COPRE para tratar este aspecto y propuso un consenso interpartidario que llevase adelante reformas en reglamentos y en la Ley de los Partidos Políticos.<sup>41</sup> El MAS, al menos durante su exposición ante la COPRE, omitió hablar sobre este punto aunque incluyó, además del control sobre el financiamiento de los partidos, la proposición de controles institucionales que permitan un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación.<sup>42</sup> El MEP si se pronunció claramente por las regulaciones desde el Estado, que garanticen la renovación interna de las autoridades partidarias, la periodicidad en las consultas internas, el uso del referéndum y pautas que pongan a salvo del abuso de reelecciones de autoridades.<sup>43</sup> Mención especial debe hacerse al ex-presidente Carlos Andrés Pérez, militante de AD y precandidato del partido, quien a diferencia de Peñaíver, que llevó la posición oficial, se pronunció ante la COPRE por la injerencia del Consejo Supremo Electoral en los procesos eleccionarios internos (dirigiéndolos), y el establecimiento, por ley, de la obligación de hacer elecciones directas en el seno de estas organizaciones.<sup>44</sup>

La mediatización de la sociedad civil por los partidos, si bien recibió atención por parte de los actores, pocas fueron las proposiciones que se señalaron para corregirla. Sólo COPEI expuso como posibilidad que el Estado regulase los procesos electorales de toda organización asociativa en el Código Electoral. Con ello, según su criterio, se garantizaría la democracia interna de las mismas. AD, MAS, MEP centraron sus exposiciones en los posibles espacios políticos que podrían darse a las organizaciones asociativas para que contribuyeran a oxigenar el sistema político. AD propuso un régimen de "Consulta Social" en el Ejecutivo y el otorgamiento de voz vinculante a las asociaciones locales en el poder municipal. Para COPEI, el Estado debía promover más intensamente la organización de grupos, asociaciones, cooperativas y otras formas autogestionarias para fortalecer e independizar la sociedad civil. El MAS encontraba que en el sector de los servicios, en el de la planificación y en las actividades deportivas, culturales artísticas y científicas debían hacerse reformas que permitiesen la representación de estas organizaciones. El MEP se centró en la necesidad de transferir poder a nivel de municipio, otorgándole a las organizaciones de la sociedad civil injerencia en áreas específicas de los Concejos.

*IV.1.b Los mecanismos electorales en todos los niveles. Los cambios necesarios:* Como señaláramos arriba, los actores seleccionados concordaban en 1985 en el reconocimiento de imperfecciones y anacronismos en el

régimen electoral venezolano. A continuación revisaremos las posiciones de los partidos políticos y, en algunos aspectos de reforma electoral, documentos y declaraciones de FACUR.

Todos los partidos presentaron ante la COPRE proposiciones para reformar los procesos electorales, pero hay un especial énfasis en resaltar los referidos al nivel municipal. Esta esfera parece reflejar el aspecto más preocupante, así como donde con mayor rapidez podrían introducirse mejoras. Adicionalmente, puede considerarse también como el nivel que presenta menos problemas para los partidos, en el sentido de desprenderte de cuotas de poder.

Encontramos entre los cuatro partidos y FACUR un consenso en torno de la necesidad de una reorganización territorial que rescate la circunscripción del municipio sobre la que hasta ahora ha imperado, que es el distrito. Esta sincronización ampliaría las posibilidades de participación efectiva de las organizaciones políticas y asociativas locales y produciría una mayor descentralización de funciones.

En cuanto a cómo deberán elegirse los representantes en las instancias municipales, cuánto tiempo deberán durar en sus funciones, cuándo deben elegirse y cómo implementar los procesos, existe todo un abanico de proposiciones, algunas complementarias entre sí, otras excluyentes. De los materiales examinados extraeremos las ideas fundamentales.

Hubo coincidencia en cuanto a que las elecciones municipales deben darse separadamente de las nacionales. Actualmente, esta separación es de seis meses, pero en sus declaraciones ante la COPRE, los actores consideraron este lapso insuficiente. Para COPEI y el MEP debería también acortarse la duración de los concejales en los cargos, para el primero en tres años y para el MEP en dos años y medio. AD y el MAS, en este momento, no cuestionaron el régimen actual de cinco años.

En cuanto al sistema electoral a aplicarse, las discrepancias fueron mayores. El Secretario General de AD defendió el actual sistema de "planchas" o listas bloqueadas, pero afirmó que su partido convendría en reformarlo hacia el voto preferencial de listas cerradas. Es decir, dentro de las listas presentadas por los partidos o grupos electorales, el elector podría decidir el orden de los candidatos en la lista y no como sucede actualmente, donde el elector sólo puede escoger la lista de su preferencia y no el orden. COPEI, por el contrario, se mostró partidario de establecer, a nivel municipal, un sistema uninominal, dividiendo los municipios en unidades territoriales menores de acuerdo con el número de concejales a elegir. Las proposiciones del MAS y del MEP se encontraban a medio camino entre estas dos posiciones, pues se pronunciaron por el sistema de "listas o planchas abiertas", donde el elector puede seleccionar de las distintas listas presentadas, quiénes a su juicio deben ser los miembros del poder municipal. FACUR, por su parte, también se pronunció por este sistema.<sup>45</sup>

Otro punto se refiere a la designación del Alcalde, figura inexistente actualmente. COPEI, MAS y MEP, así como FACUR, se pronunciaron por la elección directa, universal y secreta de este cargo, mientras AD guardó silencio sobre la materia. COPEI y el MEP también señalaron la necesidad de una modernización del régimen electoral, proponiendo la aplicación de mecanismos de automatización en este proceso.

Lo planteado con respecto al nivel municipal guarda estrecha relación con las concepciones de descentralización política y administrativa que sustentaron los actores. De allí que prefiguraran las posiciones que tuvieron respecto de los procesos más generales: estadales, regionales y nacionales.

Para COPEI, la democratización va unida a la descentralización e implica reformas o enmiendas constitucionales para establecer la elección directa y secreta de los gobernadores de Estado, así como la consagración de un sistema nominal mixto (la mitad de los integrantes por elecciones uninominales y la otra mitad por el reparto proporcional de las listas presentadas por los partidos políticos o grupos de electores) para las elecciones en las Asambleas Legislativas de los estados. Este sistema debe, según su criterio, mantener el respeto por la representación de las minorías. Propuso a su vez, una reorganización político-administrativa intermedia entre los estados y el poder nacional, de acuerdo con su concepto de región. En ese nuevo nivel debería estudiarse la posibilidad de elecciones populares para el "Gobernador Regional".

Acción Democrática, dentro de una posición más bien tímida con respecto a reformas, no expresó opinión alguna sobre modificaciones en el nivel estatal. Su silencio insinuó poca disposición de introducir cambios. El MAS y el MEP acompañaron a COPEI en la necesidad de ir a la elección directa de los gobernadores y extendieron, para este nivel, la proposición de elecciones nominales de listas abiertas para las Asambleas Legislativas de Estado. El MEP acortó también las permanencias en funciones legislativas a plazos de dos años y medio.

Para las elecciones nacionales los actores continuaron en las posiciones sustentadas en los otros niveles. AD sólo favoreció para las elecciones de los miembros del Congreso Nacional el sistema nominal de listas cerradas añadiendo como una necesidad el acortamiento al mínimo de las campañas electorales. COPEI extendió su proposición de sistema mixto a la elección de los diputados nacionales. El MEP, el sistema nominal de planchas abiertas, pero propuso el unicameralismo en el Congreso Nacional y mantuvo la renovación, dos veces durante el período constitucional, de los legisladores nacionales. Finalmente, el MAS compartió con el MEP la fórmula del sistema nominal de planchas abiertas para el nivel nacional.

*IV.1.c "Las libertades económicas".* Alrededor del tema de las "libertades económicas" se suscitó el más diverso y disímil debate, por cuanto los actores políticos entendían sobre él distintas cosas y porque en torno de esta discusión se llega a uno de los aspectos de más difícil solución para la sociedad venezolana: el modelo de desarrollo.

La pregunta central que respondieron en su momento tanto los partidos políticos como el sector empresarial representado en FEDECAMARAS, así como de manera independiente algunas Cámaras afiliadas a la Federación, fue si se debía o no restituir aquellas garantías económicas constitucionales que se encuentran restringidas en el país desde 1961 por decretos presidenciales. Específicamente la restricción de estas garantías comenzó con el decreto 455 del 23 de enero de 1961, es decir, el mismo día en que se promulgó la Constitución Nacional vigente.<sup>46</sup> El decreto 455, aludiendo a una

difícil situación política y a una inestabilidad institucional reinante en aquel momento, suspendió tanto garantías individuales específicas como, de manera genérica, las garantías económicas contempladas en la Constitución. Con el tiempo se levantaron las restricciones hechas a las garantías individuales, permaneciendo hasta la actualidad vigentes las restricciones económicas. Es importante destacar que este decreto confirió al Ejecutivo la facultad de sancionar leyes y decretos para regular las actividades económicas mientras se encontraban suspendidas las garantías. Es decir, que otorgó facultades legislativas al Ejecutivo mientras estuvieran suspendidas las garantías económicas, lo cual se dio durante el periodo que va desde 1961 hasta la actualidad.

En las exposiciones de los partidos políticos ante la COPRE encontramos posiciones muy diversas sobre este tema. AD no tomó una posición sobre la materia pues sostuvo que la Comisión debe realizar un exhaustivo diagnóstico del papel desempeñado por el Estado en la economía, dilucidando si las ineficiencias que se detectan obedecen a su orientación o más bien a problemas en el diseño de sus aparatos. Si bien reconoce que el Estado viene funcionando insatisfactoriamente respecto de este punto, piensa que el porqué de esta situación merece estudios más profundos. También se hicieron observaciones sobre el sector económico de la administración pública llamando la atención de la COPRE sobre la necesidad de una evaluación de la misma para saber qué le conviene al Estado mantener como sus actividades económicas y qué le convendría traspasar al sector privado.

La posición de COPEI fue clara. Para este partido el decreto de restricciones de 1961 ya no tenía razón de ser por haberse superado las condiciones políticas que lo justificaron. La derogatoria de dicho decreto dejaría que la regulación de las actividades económicas fuese de acuerdo a lo pautado por la Constitución Nacional que es suficientemente explícita en el asunto de la intervención del Estado en la economía. Por otra parte, el conjunto de leyes y regulaciones institucionales que derivaron de las facultades del Ejecutivo conferidas en el decreto 455, deberá revisarse y al reestablecerse la garantía económica constitucional, ésta deberá acompañarse por leyes adecuadas que garanticen "una competencia leal y una calidad de bienes y servicios, a precios justos y razonables". En resumen, para COPEI, la Constitución y un conjunto coherente de normas dictadas por el Legislativo serán necesarias para derogar la suspensión de las garantías económicas. Señala que desde hace muchos años "duermen" en el Congreso varios proyectos de leyes sobre esta materia.

El MAS también se pronunció por la restitución de las libertades económicas, pero no acompañadas, sino precedidas por los instrumentos legales que limiten el poder de los grupos económicos (sobre todo control de oligopólios) y aumenten el poder de los trabajadores (ejercicio efectivo del derecho de huelga). El partido se opuso a que la restitución significara una concepción neoliberal del Estado pareciendo en este aspecto concordar con COPEI en términos de que la Constitución garantiza las regulaciones institucionales para la intervención del Estado en la economía, guiado por el interés social. Afirmó como COPEI y AD que se deben revisar las empresas estatales para saber cuáles necesitan continuar siendo propiedad del Estado

de acuerdo con el interés social y con otros fines pautados por la Constitución.

Para el MEP la discusión sobre las libertades económicas es más bien sobre las garantías económicas, y muy especialmente aquéllas que se explicitan en el artículo 95 de la Constitución Nacional: "El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción con el fin de procurar nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país".

De acuerdo con el MEP este artículo nunca se ha cumplido cabalmente, sobre todo después de la crisis aun no superada del año 79. Para subsanar esta situación sería menester un nuevo modelo económico que significa tanto modificaciones constitucionales como reformas en el sistema impositivo, en la Ley Antimonopolio, en la Ley de la Comisión de Costos, Precios y Salarios, etcétera.

Respecto de lo que explica el decreto 455 de 1961, el MEP considera que lo que está en discusión son algunos derechos individuales. Restituirlos no sería aconsejable en el contexto actual y en todo caso sólo podría hacerse después de una Ley Antimonopolio y una reorganización del Ministerio de Hacienda que permita a este despacho ejercer un control fiscal sobre las empresas privadas. La posición del MEP está centrada en una lucha de los sectores "marginales" para promover el cumplimiento del artículo 95.

Finalmente, FEDECAMARAS, así como algunas Cámaras afiliadas a él, tuvieron un papel activo en este punto de la discusión. Para ellos, el tema de las libertades económicas está estrechamente relacionado con el tipo de desarrollo que se busca definir para la sociedad venezolana. Y como sus posiciones se orientan por la retracción del Estado en la economía, cuando abordan la permanencia o no del decreto 455 y sus derivados, se pronuncian por el levantamiento del mismo. Para la Cámara de Comercio, esto debe hacerse inmediatamente, sin necesidad de que sea precedido o acompañado por regulaciones. Justifican esta posición por considerar que ese decreto violó requisitos constitucionales y fue promulgado durante una situación política de emergencia, superada hace ya muchos años. La voz oficial de FEDECAMARAS difirió de este criterio, pues reconoció que la restitución debe estar acompañada de innovaciones legislativas para evitar improvisaciones o daños mayores.<sup>47</sup>

*IV.1.d La administración pública en general y la justicia en particular.* Alrededor de este tema tan vasto existieron abundantes declaraciones por parte de todos los actores durante 1985. Las posiciones estuvieron ligadas a sus criterios de cómo resolver el dilema centralización-descentralización del Estado y cómo superar la excesiva partidización de la esfera pública. El tema también se relacionó directamente con el problema del clientelismo político y la corrupción generalizada en la esfera pública. Por ello, los actores al detenerse en este punto, hacían especial énfasis sobre la urgencia de una reforma judicial, base, en muchos sentidos, de la permanencia y mejoramiento de la democracia.

Los actores señalaban, respecto de la "partidización" de la esfera pública, la necesidad de reformas administrativas que permitieran el predominio de criterios gerenciales sobre los clientelares para los cargos públicos. Sin embargo, en sus declaraciones no se dieron proposiciones concretas.

Otro aspecto se refirió a la transferencia de competencias del poder central hacia los poderes regionales y locales. COPEI se pronunció por un "nuevo federalismo" que permita a instancias intermedias (regionales o locales) cumplir funciones administrativas, políticas y económicas como paso a una mayor eficiencia y garantía para una mayor despartidización. También habló de la urgencia de un estatuto del funcionario público, que garantice la ubicación y ascenso en el Estado por méritos gerenciales y no partidistas. En la misma línea, el MAS abogó por una reforma "técnica" de la administración pública y sugirió la necesidad de ir hacia una descentralización de los servicios sociales del Estado.

Las reformas al poder judicial fueron reconocidas por todos como cruciales y urgentes. Manuel Peñalver (AD) habló de fortalecer este poder público para darle autonomía plena frente a los otros y a los partidos, pero no adelantó los mecanismos. COPEI propuso para ser evaluado por la COPRE varios proyectos e ideas elaboradas por el partido donde, entre otros, se propugna una reorganización de las circunscripciones judiciales, la informatización del poder judicial y la implantación del juicio oral. Dijo igualmente, que una reforma institucional que obligue para la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia el voto parlamentario de las dos terceras partes, garantizaría menor dependencia de éstos en relación con los partidos. El MAS dijo coincidir con muchos de estos aspectos acotados por COPEI y los otros partidos, y el MEP entró en detalle sobre este tema, resaltando su preocupación porque las reformas eleven la condición socioeconómica de los jueces, mejore las instalaciones judiciales y cree una mayor racionalización de la competencia judicial.

#### *IV.2 Los actores después de las propuestas de la COPRE*

El segundo momento en la exploración de la posición de los actores lo ubicamos a partir de finales de marzo de 1986, cuando comenzaron a hacerse públicas las propuestas de la COPRE. La primera de éstas fue un informe no oficial sobre las garantías económicas, siguiéndole el 23 de mayo las propuestas oficiales de reformas políticas inmediatas, a finales de año los documentos sobre procedimientos administrativos, la reforma judicial, el acuerdo de profesionalización de los niveles directivos y supervisores en el sector público y el Anteproyecto de Ley de Licitaciones. Durante el año 1987 destacan los lineamientos generales para una política de descentralización territorial, las reformas inmediatas al subsistema penal-penitenciario y la versión preliminar de una nueva estrategia económica para Venezuela.

Antes de revisar las declaraciones de los actores es necesario destacar un aspecto contextual sin el cual podría distorsionarse la evaluación que haremos respecto de sus posiciones. Para los partidos y, en general, para las organizaciones que participan activamente en este debate está claro que quien puede concretar las reformas en el corto plazo es el partido AD, pues ejerce las funciones de gobierno y posee la mayoría absoluta en el Congreso. Por este motivo, la evaluación más precisa de las diferentes propuestas las hace AD, mientras los otros actores se ciñen fundamentalmente

a apoyarlas y presionar al partido de gobierno para que las haga realidad. La lógica de esta dinámica ha hecho que los partidos de oposición se detengán poco en los contenidos puntuales de las proposiciones dando la impresión de estar totalmente de acuerdo con las mismas. Pareciera, por lo tanto, metodológicamente adecuado, seguir principalmente las declaraciones y posiciones del partido AD a lo largo de estos dos años y medio, completando este seguimiento con las opiniones de los otros actores cuando sean relevantes o cuando sirvan para comprender las posturas asumidas por aquel partido.

Por otra parte, las opiniones emitidas a través de la prensa sólo nos permitirán concentrarnos en las propuestas que han recibido especial atención por parte del sistema político. Estas son las proposiciones de la COPRE sobre reformas políticas inmediatas, el tema de las libertades económicas y la reforma del poder judicial. Hasta la fecha las otras han merecido poco interés por parte de los actores o una escasa difusión de sus opiniones por parte de la prensa. Incluso en el tema judicial, si bien ha logrado captar interés, hasta hoy no se ha logrado la adopción de posiciones oficiales, siendo las declaraciones generales y vagas.

*IV.2.a Acción Democrática:* Las primeras reacciones del partido AD son bastante conservadoras aunque no contradictorias con lo que sostuvo durante la etapa previa de consulta. En efecto, cuando aparece el primer documento de la COPRE sobre libertades económicas, los líderes del partido muestran reticencias y parecen querer ganar tiempo para estudiar con mayor profundidad los contenidos y alcances de la propuesta. Lo mismo sucede con el documento de reformas políticas inmediatas. Esta actitud dilatoria de AD es percibida por los otros actores como una táctica para obstaculizar la implementación de las reformas o, dicho de otra manera, como una falta de voluntad política por parte de este partido.

AD sólo comenzará a producir declaraciones oficiales hacia abril de 1987, es decir, casi un año después de los primeros documentos de la COPRE. Durante ese lapso el partido estuvo aplazando las reuniones del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), del Comité Político Nacional (CPN) y de otras comisiones que había creado con el fin de evaluar las propuestas. Esta situación pone en evidencia, que en el seno del partido existían dificultades para llegar a posiciones consensuales, como también, que se buscaba retardar la posibilidad de tener que concretar reformas durante el vigente período constitucional. Revisemos someramente algunas declaraciones de altos dirigentes adecos durante este lapso.

Al salir el documento que recomienda restituir las garantías económicas, algunos dirigentes de AD, entre ellos el diputado Armando Sánchez Bueno, mostraron rechazo a la sugerencia y hablaron de la necesidad de aprobar antes una Ley Antimonopolio y una Ley de Protección al Consumidor.<sup>48</sup>

Cuando apareció el documento sobre reformas políticas se escucharon diversas opiniones que manifestaban las discrepancias internas. Para Pedro París Montesinos, senador por AD, no parecía conveniente la recomendación de financiamiento estatal para los partidos políticos, sino una reforma que permitiese el control institucional sobre los gastos de propaganda de

las campañas electorales. También opinó que el sistema uninominal propuesto para el nivel municipal no convenía a ningún nivel y dice que AD estudia su posición referente a las alternativas nominales. Por otra parte, consideró que se deben dejar para decisiones futuras las reformas en las instancia estatal y nacional, concentrándose la discusión actual en las posibles reformas municipales.<sup>49</sup> Poco más tarde, Humberto Celli, subsecretario general de AD, manifestó la necesidad de llegar a una solución "intermedia" en el asunto del financiamiento de los partidos, pues no se les debe dejar completamente sin control, pero tampoco hacer caer su sustento en el Estado. Rechaza Celli la elección popular de los gobernadores y enfatiza que el partido no tiene aún posiciones definitivas sobre ninguna materia, aun cuando hay una disposición consecuente de AD de evaluar primero las propuestas de reformas electorales.<sup>50</sup>

El secretario general del partido, Manuel Peñalver, es quien pronuncia las primeras declaraciones quasi-oficiales. Al declarar postergada hasta julio o agosto de 1986 la reunión del CPN donde AD tomaría posición oficial, adelanta, no obstante como línea partidaria el rechazo de AD a la elección popular de gobernadores y al sistema uninominal en los procesos electorales. Sostiene, asimismo, que el partido desea concentrarse en las reformas municipales y evaluará entre éstas un sistema nominal idóneo.<sup>51</sup> Esta anunciada posición oficial de AD no se produjo en julio ni agosto y meses más tarde, en enero de 1987, el mismo secretario general de AD sorprendería a la opinión pública con una afirmación que se ha hecho famosa en Venezuela y que parece sintetizar el sentir de quienes controlaban en ese momento el aparato del partido: que la COPRE estaba presentando reformas demasiado avanzadas y que los venezolanos "no somos suizos".<sup>52</sup>

Carlos Canache Mata, jefe de la fracción parlamentaria de AD, informa el 21 de abril de 1987 que el CPN aprobó una reforma que consagra elecciones nominales de planchas abiertas para concejales. Esto, respecto de la postura sostenida por AD en el pasado, revela que las presiones internas han logrado que avance un poco la disposición del partido hacia algunas reformas que fueron previamente rechazadas. Sin embargo, Canache Mata reconoce que no existe un Anteproyecto de Ley de Sufragio que contemple la proposición adecua (pues el Anteproyecto que está en el Congreso es de COPEI y sus propuestas no corresponden a la de AD). Esto significa que habría que elaborar un nuevo Anteproyecto y es opinión de AD que quien debe elaborar este nuevo Anteproyecto es el Consejo Supremo Electoral. Si el Consejo asume esta responsabilidad y si lo elabora rápidamente, se podrá sancionar la reforma en el período parlamentario que finaliza en julio.<sup>53</sup> En síntesis, AD escurre, una vez más, la posibilidad de concretar alguna reforma en este período constitucional, pues como declarará el Consejo Supremo Electoral en los días siguientes, se ha transferido a ese organismo el problema de la búsqueda de consenso para llegar a un texto definitivo, al tiempo que se le asigna una responsabilidad legislativa que hasta entonces era asumida por los partidos o por el Ejecutivo y para la cual el Consejo no posee ni la experiencia ni los recursos óptimos para llevar adelante.<sup>54</sup>

Lo que parecía un retardo definitivo de las reformas por la ausencia de disposición en el partido de gobierno para impulsarlas, fue alterado por la coyuntura de campaña preelectoral de AD y COPEI ocurrida a finales del

año 87. La fuertes tensiones creadas por las disputas entre candidaturas internas permitieron una reactivación del tema de las reformas, hábilmente respaldada y aprovechada por la COPRE, diversas organizaciones de la sociedad civil y algunos medios de comunicación.

El precandidato presidencial de COPEI, Eduardo Fernández, disputándose la nominación con el ex-presidente Caldera, manejó la imagen de relevo político en el seno de su partido y esgrimió su disposición a los cambios. Al mismo tiempo, no descuidaba su oposición al partido AD, llevando adelante una agresiva estrategia de instar a ese partido a utilizar su poder para adelantar las reformas, so riesgo de perder las venideras elecciones nacionales.

Simultáneamente, el precandidato de AD, Carlos Andrés Pérez, jugaba a aglomerar, en el seno de su partido, todos aquellos descontentos con la gestión gubernamental del presidente Lusinchi. Se enfrentó al precandidato Octavio Lepage, presentándose como el líder de las bases adecadas y capaz de impulsar las reformas del Estado.

Otros factores entrarían en juego para revitalizar el debate sobre las reformas. FACUR y un conjunto de organizaciones de la sociedad civil como FORJA y CECONAVE, así como algunos medios de comunicación, unían esfuerzos en la celebración del día del vecino (5-10-87) y con este pretexto presionaban a la opinión pública a favor de las reformas municipales. También CONSECOMERCIO llamaba la atención sobre el desinterés en que habían caído las reformas económicas y la COPRE anunciaba el inicio del Taller de Trabajo sobre una Estrategia Económica para Venezuela.<sup>55</sup>

En AD, la victoria de Carlos Andrés Pérez fue seguida inmediatamente por una promesa formal suya de llevar adelante las reformas electorales.<sup>56</sup> Esta victoria reforzaría a los dirigentes del partido que se inclinaban por los cambios, debilitando a su vez la posición, hasta entonces hegemónica, de evadir las o posponerlas durante el presente período constitucional. El 23 de octubre de 1987, pocos días después de ganar Pérez, el presidente del Congreso, Leandro Mora (AD), hasta entonces silencioso declaraba: "Si AD no propone las reformas, yo las propondré individualmente".<sup>57</sup>

La reordenación interna, que significó entre otras cosas la salida del Secretario General Manuel Peñalver, pareció fortalecer aun más las condiciones favorables a reconsiderar las propuestas de la COPRE. Por otra parte, también presionaba sobre el gobierno de Lusinchi, que comenzó a mostrarse más dispuesto.

AD empezó en noviembre a gestionar conversaciones con COPEI y el MAS, buscando un terreno consensual para materializar reformas en el ámbito electoral y municipal. Pese a que esos intercambios seguían revelando las diferencias entre los tres partidos, la avalancha de información que salía, la continua presión de esos mismos partidos, de FACUR y los movimientos de la COPRE, fueron contribuyendo a crear el clima propicio para adelantar, sobre todo, las reformas políticas.

Sin embargo, en diciembre, pese a que se prorrogaron las sesiones del Congreso para acometer las reformas políticas, no se llegó a aprobar ninguna. Al cierre de estas sesiones (20-12-87) AD había, con su mayoría, aprobado un Proyecto de Ley Orgánica de Sufragio, introducido unos días antes y que contó con agrias críticas por parte de toda la oposición.<sup>58</sup>

En enero de 1988 mantuvo la dinámica de finales del 87. COPEI y el MEP exhortaban a Pérez a viabilizar en su partido la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso para aprobar algunas reformas urgentes para los próximos comicios. Por su parte, el diario *El Nacional*, publicaba el 17 de enero de 1988, el resultado de una encuesta realizada en la urbe caraqueña que sintetiza la situación sociopolítica: el 69% de la población caraqueña no conoce a la COPRE, sin embargo, el 88% de los encuestados se pronuncia por elecciones "por nombre" de los representantes a los cuerpos deliberativos y el 82% por la elección directa de gobernadores.<sup>60</sup>

El 23 de enero, fecha conmemorativa del 30º aniversario de la caída del dictador Pérez Jiménez e instauración del régimen democrático, Carlos Andrés Pérez pronunció un discurso donde llama a los actores políticos a un "Pacto Político" para las reformas del Estado. Este pacto comprende diez áreas necesitadas de reformas e incluye todas las proposiciones que venía haciendo la COPRE, aun la elección de gobernadores, la restitución de las garantías económicas y la reforma judicial. Pocos días después, los candidatos presidenciales firmarían en presencia de la COPRE un compromiso formal de materializar las propuestas más urgentes en el transcurso de este año. El mismo día el Presidente Lusinchi convocaba a una Cumbre en Miraflores para viabilizar, en concertación con los partidos, las reformas.<sup>61</sup>

Hacia fines del mes de enero los mismos candidatos junto con la COPRE aprueban los mecanismos operativos para llevar a cabo la elaboración de los Proyectos de Ley que se necesitan. Igualmente se anuncia la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso con el fin de aprobarlos inmediatamente.

Las sesiones extraordinarias rindieron poco. Al final de las mismas el Senado aprobó, en primera discusión, el Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal que prevé la creación de la figura del alcalde, el acortamiento de la campaña municipal y la separación de poderes en esta instancia. No entró en los acuerdos la división territorial municipal, manteniéndose la circunscripción distrito. Tampoco el acortamiento de período en los cargos, ni la revocatoria del mandato. Todo lo referente a elecciones dependerá de una reforma a la Ley del Sufragio que en esta oportunidad no pudo ser discutida. En diputados se inició la discusión de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, pero no pudo terminarse, quedando sujeta a las próximas sesiones ordinarias.<sup>62</sup>

**IV.2.b Posiciones de otros actores:** Como dijimos antes, los otros actores considerados, COPEI, MAS, MEP, FEDECAMARAS y FACUR han venido informando desde 1986 su acuerdo con las proposiciones de la COPRE. Aun cuando en la mayoría de los aspectos sus opiniones han sido vagas o generales, trataremos en las próximas líneas de recoger algunos puntos de vista que han sido importantes.

COPEI en su rol de principal opositor del gobierno de AD ha sido muy vehemente en su apoyo a los documentos de la COPRE. Contaminado por un temprano ambiente preelectoral y luego por la campaña electoral, el Secretario General y ahora también candidato presidencial, Eduardo Fernández, ha criticado constantemente la intransigencia del gobierno y del partido de gobierno ante las reformas. La presión que ha ejercido este parti-

do no puede subestimarse. Reiteradas veces esa presión se ha manifestado en forma de reto al candidato adeco, Carlos Andrés Pérez, en términos de poner en juego su posibilidad de ganar en las próximas elecciones nacionales a celebrarse en diciembre.

Entre otras tácticas, Eduardo Fernández ha ofrecido, que de ganar él, aprobaría el 90% de las proposiciones de la COPRE en forma de Anteproyectos de Leyes en los seis primeros meses de su gobierno.<sup>63</sup> También los copeyanos se han mostrado dispuestos a pronunciarse por una fórmula alternativa al sistema uninominal para las elecciones municipales, si AD conviene en aprobarla.

Una voz discrepante de este absoluto respaldo de COPEI proviene de uno de sus dirigentes más destacados: Osvaldo Alvarez Paz. Se refiere, específicamente, al financiamiento estatal de los partidos más allá de las campañas electorales, cosa a su parecer inaceptable.<sup>64</sup>

Finalmente, en las bases programáticas ofrecidas por este partido como oferta electoral, COPEI reiteró su disposición tanto a acometer las reformas políticas, incluyendo todas las proposiciones de la COPRE, como a restituir las garantías económicas y reestructurar el modelo económico venezolano.<sup>65</sup>

Las declaraciones del MAS y MEP, centradas en las reformas políticas, se han caracterizado también por una firme disposición a concretarlas lo antes posible. Destaca, sin embargo, las reacciones de un alto dirigente del MEP, Fernando Alvarez Paz, en torno de las proposiciones de reforma económica de largo plazo, presentadas por Gerver Torres en el Taller de Trabajo *Una estrategia económica para Venezuela*. En esa oportunidad Fernando Alvarez mantuvo una posición crítica de rechazo de lo que calificó como un documento "reaccionario".<sup>66</sup>

Más allá de estos actores se encuentran algunas iniciativas importantes por parte de las organizaciones asociativas de la sociedad civil. Entre ellas, la organización y movilización de las asociaciones de vecinos, en coordinación con las cooperativas y otros grupos civiles para recoger miles de firmas, entre mayo y junio de 1987, en apoyo a la reforma municipal y electoral. En solidaridad con ellos se dio la incorporación de algunos partidos y desde junio descansa esta petición en el Congreso Nacional.<sup>67</sup> Igualmente cabe mencionar la conducta de FACUR, de permanente atención y movilización para presionar por la modificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley de Sufragio. Las organizaciones que agrupa FACUR han contribuido en mucho al clima de disposición actual que se vive en el sistema político. Recientemente, han solicitado participación en la serie de acuerdos que se vienen dando.<sup>68</sup> Finalmente debe incluirse también la actitud receptiva de algunos medios de comunicación que permanentemente han cubierto las distintas actividades de la sociedad civil en pro de la reforma.

## Notas

36 *El Nacional*, 17-10-1987, pág. D-6.

37 FEDECAMARAS no agota el espectro de organizaciones empresariales en Venezuela, pero es quien cubre con creces la mayor representación y ha sido considerado en trabajos anteriores del Área Sociopolítica del CENDES un actor político participante de los pactos del sistema político vigente.

38 Juan José Delpino, presidente de la CTV, declara en enero de 1988: "...cometimos una omisión, que si no la llamo condenable, la llamo descuido..." Dice que la Confederación está de acuerdo con las proposiciones de la COPRE. Este "descuido" más adelante será evaluado. *El Nacional*, 29-1-1988, pág. D-6.

39 El Grupo Roraima reúne a empresarios, gerentes y académicos alrededor de proyectos de investigación que generan propuestas económicas y políticas globales. El modelo político propuesto busca convertir a los partidos políticos en unas organizaciones más de la sociedad civil, quitándoles el papel preponderante que actualmente tienen en el sistema político. Véase: Grupo Roraima, *Más y mejor democracia*, Grupo Roraima, Caracas, abril 1987, págs. 131-144.

40 "Manuel Peñalver" [Secretario General de AD] en COPRE, *El liderazgo nacional*, Ed. de la COPRE, Caracas, 1986, págs. 157-172. En lo que sigue nos estaremos refiriendo a esta exposición, salvo que especifiquemos lo contrario.

41 "Eduardo Fernández" [Secretario General del COPEI] en *idem.*, págs. 173-206. Vale lo señalado arriba.

42 "Freddy Muñoz" [Secretario General del MAS] en *idem.*, págs. 207-226. Vale lo señalado en la cita 40.

43 "Adelso González" [Secretario General del MEP] en *idem.*, págs. 227-274. Vale lo señalado arriba.

44 "Carlos Andrés Pérez" en *idem.*, págs. 59-76.

45 Angel Enrique Zambrano [Presidente de FACUR], "Asociaciones de vecinos y el proceso de democratización", *Seminario Movimientos Sociales: Democracia emergente en el sistema político venezolano* (CENDES-CLACSO), Caracas, junio de 1986.

46 Véase en Cámara de Comercio de Caracas, "Evolución de la restricción de la garantía económica de 1960 a 1985", Apéndice de *El Diario de Caracas*, 3-3-1985.

47 *El Diario de Caracas*, 22-11-1985 y Cámara de Comercio, ob. cit., *passim*.

48 *El Diario de Caracas*, 22-11-1985 y 3-6-1986, pág. 15.

49 *El Nacional*, 31-5-1986.

50 *El Nacional*, 10-5-1986, pág. 13.

51 *El Nacional*, 26-6-86.

52 *El Nacional*, 27-1-1987, pág. D-3.

53 *Ibidem*.

54 *El Nacional*, 28-4-1987, pág. D-13.

55 *El Nacional*, 3-10-1987, pág. C-8 y 4-2-1988, pág. D-7. *El Universal*, 14-10-1987, pág. 12.

56 *El Universal*, 14-10-1987.

57 *El Nacional*, 23-10-1987, pág. D-1.

58 *El Universal*, 22-12-1987, pág. 12.

59 *El Nacional*, 17-1-1988, pág. D-1.

60 *El Nacional*, 27-1-1988, pág. D-16.

61 *El Nacional*, 1-3-1988, pág. C-3.

62 *El Nacional*, 7-9-1986.

63 *El Nacional*, 8-6-1986.

64 *El Nacional*, 20-11-1987, pág. D-12.

65 *El Nacional*, 7-12-1987, pág. D-1.

66 *El Nacional*, 25-5-1987, pág. D-1.

67 *El Nacional*, 30-1-1988, pág. C-3.

## V Conclusiones y perspectivas

En este capítulo se intentará un balance de las perspectivas de viabilidad abiertas a las propuestas de reformas analizadas, tomando en cuenta las posiciones hasta ahora expresadas por los actores en juego.

Para ello haremos un breve recuento de las interacciones entre la Reforma como proyecto y actor, por una parte, y su contexto político, institucional y social, por otra. Examinaremos algunas opiniones prospectivas acerca de la viabilidad de la reforma, para finalmente proponer dos escenarios posibles: uno que calificamos de "deseable", desde el punto de vista de la COPRE y los actores que apoyan sus principales propuestas, y otro que denominamos "probable", en términos de las actuales posiciones y correlaciones de fuerzas entre los actores.

### V.1 Los actores políticos ante la reforma: demanda y respuestas

Creemos haber mostrado en el capítulo I y en la primera parte del IV que la constitución de la COPRE no responde a un capricho irreflexivo sino a una demanda explícita y a la vez difundida para renovar los pactos constitutivos de la sociedad venezolana, sin que ello implique una ruptura de la continuidad de las instituciones surgidas de dichos pactos.

Este origen explica sus rasgos institucionales más destacados: pluralismo sociopolítico, carácter asesor y no ejecutor, búsqueda del consenso (con importancia de las bases "técnicas") en la formulación de proposiciones.

Más aún, pareciera que a la amplitud de las demandas se pretende responder con una correspondiente expansión de las ambiciones: desde las garantías económicas hasta los procedimientos para obtener un documento de identidad, parece no haber tema del Estado venezolano que no merezca la atención de la COPRE.

Esta amplitud reconoce al mismo tiempo la presencia del Estado en todas las esferas de la cotidianidad y el carácter crecientemente deslegitimador de las formas en las cuales ella se manifiesta.

Es por ello que, a pesar de su carácter aparentemente contradictorio, las metas de modernización y democratización son convergentes si se las enfoca desde su contribución a realimentar la legitimidad política de los pactos que sustentan al Estado.

Un Estado "moderno" puede significar algo más que una maquinaria burocrática eficiente: criterios universalistas frente a particularistas, instituciones judiciales más independientes, mayor reconocimiento a los derechos formales de los ciudadanos, son aspectos directamente políticos que permiten enlazar la modernización con tendencias democratizadoras.

Es por ello que para la COPRE ninguna reforma, por pequeña que sea, es deseable: ella forma parte de una potencial configuración coherente, dirigida a crear nuevas bases de legitimidad al régimen democrático bajo el supuesto central de la creciente inadecuación entre una sociedad civil, o al menos una parte de ella, que ha avanzado *de hecho* hacia la "modernidad" y formas políticas rezagadas. Y la "puesta al día" no puede ser otra que la

racionalización de los marcos de interacción y de los procesos mismos: las reformas electorales suponen un alto grado de racionalidad política y competencia instrumental en el elector (resulta interesante el silencio del debate acerca del votante analfabeto, de ninguna manera desaparecido del panorama venezolano); la restitución de las garantías económicas, la reforma del poder judicial y los programas de profesionalización tienen su eje en el logro de la coherencia de las instituciones con su fundamento racional universalista. El temor expresado por el Secretario General de Acción Democrática acerca de la distancia que separa a los venezolanos de los suizos permite identificar un punto clave de la discusión: ¿hasta qué punto es real el proceso de racionalización de la sociedad y por lo tanto viable el del Estado?

Las respuestas, desde el apoyo crítico de algunas medidas hasta el rechazo de otras, permiten dibujar un mapa de las ilusiones y desconfianzas de la élite venezolana. Los partidos parecen confiar más en el elector común que en sus propios militantes, ya que están mucho más abiertos a las reformas en el exterior que en el interior de las organizaciones. Están dispuestos a experimentar en la escala limitada del Municipio la elección nominal, reservando a la jerarquía interna la constitución de los cuerpos legislativos nacionales y estadales. La elección directa de los gobernadores, explícitamente contemplada en la Constitución de 1961, encuentra rechazos y un casi seguro diferimiento: el temor a una excesiva dispersión del poder hace inclinar la balanza hacia la conveniencia de un control burocrático centralizado, asumiendo como un costo tolerable la deslegitimación frente a los actores sociales regionales.

El apoyo empresarial a la restitución de las garantías económicas, más que una confianza en los mecanismos del mercado, expresa un profundo temor al poder discrecional del Estado, o mejor dicho, de los gobiernos. La contradicción, señalada frecuentemente por Germán Carrera Damas, entre un marco jurídico político liberal democrático y un sistema jurídico social de inspiración socialista, que da lugar al híbrido "Estado social de derecho"<sup>68</sup> marca la permanente ambigüedad del empresariado frente al Estado, y su sostenida presión para disolver las dos mitades del híbrido a favor del modelo liberal. Sin embargo, las dos caras del Estado, el distribuidor y proveedor y el garante de las libertades abstractas, están indisolublemente unidas en el complejo sistema de lealtades que articula a los partidos con organizaciones subordinadas de orden clientelar. La "paz social" alcanzada en Venezuela durante tres décadas debe mucho a la presencia de un Estado mediador, que no puede ser desechar por mero deseo de coherencia doctrinaria.

El ruidoso silencio de la CTV frente a la Reforma del Estado parece indicar un repliegue hacia las tareas de simple representación y presión gremial, abandonando ambiciosos proyectos de principios de la década del ochenta como el de implantar la cogestión o impulsar un sector económico intermedio entre el gran capital y el sector público. En este caso habría que pensar que se trata de una desconfianza hacia sí misma como organización capaz de impulsar proyectos sociopolíticos propios o coincidentes con sus intereses estratégicos. Por el contrario, accede a concertar con FEDECAMARAS como interlocutor privilegiado, pero sin tocar los temas "peligrosos" como salarios e inflación. Muy recientemente, este actor se ha pronunciado

por las reformas políticas, para inmediatamente aclarar que su renovación interna no compete sino a ellos mismos.<sup>69</sup>

El actor o conjunto de actores que parece tener una visión más optimista acerca de la capacidad de la sociedad civil para el autogobierno, y por lo tanto para interactuar con un Estado moderno y democrático, es la convergencia entre movimiento vecinal, cooperativo y otros afines de mayor o menor organicidad que ha sostenido, desde hace más de una década, un conjunto de reivindicaciones dirigidas a asumir el poder local, degradado por la corrupción e inefficiencia de los funcionarios partidarios. La campaña de recolección de firmas a favor de la reforma electoral ha sido uno de los hechos que más ha contribuido a la difusión y discusión de dicha reforma. Sin embargo, es evidente el contraste entre esta actitud y la percepción de los actores hegemónicos, que si bien reconocen verbalmente el papel democratizador de estas organizaciones de base, no vacilan en desconocerlas o en penetrarlas para ponerlas a su servicio.

## V.2 La estrategia de la COPRE: entre Prometeo y Sísifo

Ante el panorama de reacciones a la actividad de la COPRE, la contrarespuesta de este organismo merece algunos comentarios.

La línea central de la estrategia de la COPRE se ha mantenido invariable alrededor de la búsqueda del consenso. Sin embargo, la trayectoria ha debido variar en función de los obstáculos y resistencias, así como de los apoyos recibidos.

Dado el papel clave de las reformas legales en la instrumentación de las propuestas, la búsqueda de orientaciones en los partidos políticos era una vía para acelerar el consenso: ellos no podrían dejar de reconocer sus propias posiciones, procesadas y viabilizadas, en los productos de la COPRE. Aunque esta expectativa se ha cumplido hasta cierto punto, surgió un obstáculo desde el lugar menos pensado: la misma Presidencia de la República. Algunas iniciativas de la COPRE, especialmente alrededor de las reformas políticas, parecen haber producido fuertes resistencias en el más alto nivel del Ejecutivo, que se han expresado en tres formas principales: en primer lugar, en el constante recordatorio a la COPRE de su papel asesor y no promotor de políticas; en segundo lugar, en advertir que no se deben aprovechar las reformas como una excusa para atacar a los partidos o cuestionar su papel en el sistema institucional venezolano; y por último, en la paralización o retardo de buena parte de las iniciativas propuestas al Ejecutivo por la Comisión.

Ante esta delicada situación, que puede haber influido en la renuncia en 1986 del primer presidente de la Comisión,<sup>70</sup> la COPRE recurrió a una estrategia envolvente: a partir de la difusión y discusión de los proyectos de reforma en diversos niveles de la administración pública, del sistema político y sobre todo de la sociedad civil, se trató de impulsar una dinámica que hiciese inevitables al menos un mínimo de reformas y permitiese a la COPRE subsistir hasta completar sus tareas asignadas. A estas variables se unió, a finales de 1987, la coincidencia de procesos internos de selección de los candidatos presidenciales en los grandes partidos, y el inicio de

la campaña electoral nacional; esta coyuntura ha contribuido a crear demandas y expectativas que, a nuestro juicio, deberán ser satisfechas en alguna proporción.

Esta estrategia, aunque puede considerarse en general exitosa hasta ahora, ya que se ha logrado cierto consenso para la reforma electoral municipal, no ha logrado materializarse, hasta el momento actual, en la aprobación legislativa de ninguna de las reformas propuestas.

Como se ha visto, los militantes y simpatizantes de Acción Democrática constituyen el bloque principal de los miembros de la Comisión, pero su diversidad de posiciones en la estructura partidaria no les ha permitido convertirse en un bloque homogéneo de presión. Sin embargo, la nominación de Carlos Andrés Pérez como candidato del partido, en octubre de 1987, parece haber abierto una compuerta para viabilizar las tendencias proclives al cambio en el seno del partido.

Finalmente, la reforma se ha convertido en parte de la disputa gobernado-oposición, en tanto esta última se erige en defensora en bloque de las propuestas, más allá de divergencias puntuales, y acusa al gobierno de ser excesivamente conservador y oponerse a su propia creación. Por esta vía, la Comisión por momentos ha sido percibida como un aliado "objetivo" de la oposición en tanto recordatorio permanente de la escasa "voluntad política" de reforma por parte del gobierno.

A esta imagen se ha sobrepujado una nueva, pero aún no del todo convincente, de disposición a la concertación para impulsar las reformas, que se tradujo en un conjunto de reuniones del Presidente Lusinchi con los principales dirigentes de los partidos en enero de 1988.

Es así como la COPRE, a pesar de sus logros en cuanto a poner la cuestión de las reformas en el centro del debate político, se ve enfrentada al dilema de tener éxito en entregar a la sociedad venezolana instrumentos para la democratización, a riesgo de ser castigada por sus creadores con la desconfianza y el marginamiento; o el de seguir elevando el resultado de sus esfuerzos a la instancia superior para verlos caer en el declive de un gobierno acosado por problemas inmediatos, y de un Poder Legislativo ineficaz para traducir las propuestas de reforma en instrumentos jurídicos operativos.

## V.3 Dos escenarios posibles

Si el dilema planteado parece irresoluble, es necesario subrayar que el dato fundamental es la apertura de la situación: no hay actualmente certeza de que las reformas van a ser instrumentadas, pero tampoco es posible desecharlas como un nuevo fracaso de los intentos para re legitimar al Estado.

Como se vio en el capítulo anterior, el actor decisivo en el proceso de discusión y aprobación de las reformas es Acción Democrática. Y su posición como conjunto es la de una aceptación parcial de la reforma, especialmente en aquellos aspectos que no afecten puntos estratégicos de su capacidad para controlar una red altamente centralizada y extensamente ramificada de recompensas y sanciones políticas y materiales que constituye su base de poder político-electoral.

En consecuencia, la variable fundamental en la construcción de los escenarios será el comportamiento de la Dirección Nacional de este partido, que por lo demás pasa actualmente por un proceso de reacomodación de sus fracciones internas.

*V.3.a El escenario "deseable":* La aprobación de la reforma electoral municipal para las elecciones de 1989 debe ser considerada como un requisito indispensable para que el proceso de Reforma del Estado adquiera credibilidad ante el ciudadano común. En efecto, es el acto de votación la instancia más generalizada y directa en relación entre la sociedad civil y los procesos de reproducción del orden legítimo. La expectativa de un nuevo sistema de votación, aunque sus efectos reales sobre la representación sean mínimos, reforzaría la identidad del ciudadano con el sistema político.

Este sería el primer paso para "descongelar" el proceso de reforma y abriría el camino para propuestas aparentemente menos polémicas, como las formuladas para el poder judicial, que podrían ser sancionadas antes del fin del actual período constitucional.

Quedaría para el siguiente un plan ordenado, orientado probablemente por el Proyecto de Reforma Integral del Estado y supervisado por un organismo permanente que mantuviera el personal de los actuales equipos técnicos. La puesta en práctica de este plan supondría que se ha logrado un consenso suficiente entre los actores políticos alrededor de las reformas centrales como para hacer innecesario un actor *ad hoc* para impulsarlas.

La principal dificultad para la viabilidad de este escenario es el creciente grado de conflicto entre e intra partidos provocado por la campaña electoral. En un ambiente en el cual la menor iniciativa es interpretada como parte de la estrategia de alguno de los candidatos de los partidos mayoritarios, las probabilidades de alcanzar consenso se reducen. Sólo una fuerte y continua presión de las organizaciones vecinales y otros grupos independientes sería capaz de llevar hasta el final los proyectos de reforma electoral; en cuanto a los otros proyectos, corren el riesgo de ser dejados a un próximo gobierno para tratar de evitar cualquier medida polémica que implique costos electorales.

*V.3.b El escenario probable:* Dadas las limitaciones señaladas, creemos probable que las reformas se reduzcan en lo que queda del período constitucional a ciertas modificaciones del régimen municipal y a la elección nominal con listas abiertas en ese nivel. Si la COPRE no logra alguna forma de permanencia institucional como la mencionada en el punto anterior, será muy difícil mantener un programa coherente de reformas, cualquiera que sea el electo en 1988. La continuidad de la presión empresarial probablemente se traducirá en una restitución de las garantías económicas, mediada por leyes que las regulen.

Un proceso que se ha manifestado parcialmente en este período constitucional es la proposición y discusión en el Parlamento de importantes reformas legales que no han surgido de la COPRE sino de organismos internos de los partidos. Aunque no se pretenda impedir que el Parlamento ejerza sus funciones, es claro que algunos proyectos estratégicos, deben ser

analizados en el contexto de una reforma integral so pena de ser incoherentes o hacer perder viabilidad al conjunto.

Finalmente, es probable que se apruebe algún tipo de reforma del poder judicial, dada la situación crítica que presenta dicho sector.

Los proyectos postulados indefinidamente serán, en este escenario, la elección directa de gobernadores y el sistema nominal para el poder legislativo, ya que ellos tocan núcleos de resistencia que aún no pueden ser desafiados por los actores sociales emergentes, como los movimientos sociales y grupos regionales.

#### Notas

<sup>68</sup> Carrera Damas, Germán, "Venezuela: ¿Crisis financiera = crisis del Estado?", *Estado y Reforma*, Año 1, Volumen I, núm. 1, Caracas, octubre 1986, pág. 109.

<sup>69</sup> *El Nacional*, 15-2-88, pág. D-4.

<sup>70</sup> El Dr. Ramón J. Velázquez, historiador y político de gran prestigio, presentó su renuncia después de un año de permanencia en el cargo, argumentando la necesidad de cumplir otros compromisos.

**Anexo 1**  
**Esquema Organizacional de la COPRE**

Presidencia		
Secretaría Ejecutiva		
Subcomisión Reforma Institucional	Subcomisión Reforma Administrativa	Subcomisión Reforma Prob. Inmediat.
Deberes, Derechos, Garantías	Polít. de Personal	Reg. Munic. y Ley del Sufragio
Seguridad y Defensa	Procedimiento Administrativo de mayor recurrencia	Ref. Fiscal
Educación		Anal. Proy. Ref. Parc. Adm. Centr.
Poder Judicial	Descentralización Territorial	React. Econ. Rel. Sec. Productivo
Área Psico-social	Urbanismo y Vivienda	Implant. Adm. Prog. Desr. Produc-Alimnt. social. Ley Consolid. del Desarrollo Agrícola Holding Elec. Nacional

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del *Plan de Trabajo de la COPRE*, abril, 1985.

**Anexo 2**  
**Áreas de Problemas Atribuidos a los Grupos de Trabajo de la COPRE**

**Subcomisión de Reforma Institucional**

**Deberes, Derechos y Garantías:**

- Libertades Económicas
- Principios Constitucionales (Estado Social)
- Principios Constitucionales (Estado de Derecho)

**Seguridad y Defensa:**

- Reformas Legales
- Reformas Estructurales y Organizativas

**Educación:**

- Diagnóstico y Soluciones: Sistema Educativo Nacional

**Poder Judicial:**

- Financiamiento del Poder Judicial
- Judicatura
- Prevención del Delito
- Reforma Penitenciaria
- Reforma Leyes Procesales

**Área Psicosocial:**

- Estructura Psicosocial del venezolano

**Subcomisión de Reforma Administrativa**

**Políticas de Personal:**

- Profesionalización de la Gerencia Pública
- Rendimiento del Funcionario Público

**Procedimientos Administrativos de mayor recurrencia:**

- Cédula de Identidad
- Licencia de Conducir
- Solvencia de Impuesto sobre la Renta
- Título de Bachiller
- Trámites para denunciar
- Nombramientos en Sector Público
- Tenencia de la Tierra
- Permisos para la Construcción
- Trámites para Exportar
- Contratación de Obras

Descentralización Territorial

Urbanismo y vivienda:

Financimiento del Urbanismo  
Proyecto de Leyes  
Gestión Urbana

Servicio Público:\*

INOS  
IPOSTEL

Estructura del Despacho Presidencial\*

Sistema Nacional de Salud\*

#### *Subcomisión de Problemas Inmediatos*

Régimen Municipal y Ley del Sufragio:

Reformas del Régimen Municipal

Reforma Fiscal:

Sistema Nacional de Planificación y Rég. Presupuestario  
Sistemas Contables y de Control  
Crédito Público  
Régimen Tributario

Ánalisis Anteproyecto de Reforma Parcial de la Administración Central

Reactivación Económica y Relaciones con el Sector Productivo.

Implantación Administrativa del Pro-Pas

Programa de Desarrollo Productivo, Alimentario y Social PROPAS

Ley de Consolidación del Desarrollo Agrícola

Holding Eléctrico Nacional

\* Grupos de Trabajo por constituirse.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la *Primera Evaluación de los Proyectos de la COPRE*, agosto, 1985.

#### Anexo 3

#### Algunos rasgos básicos del sistema electoral venezolano

El sistema electoral venezolano ha sido criticado por considerarse que introduce numerosas instancias de desviación entre la voluntad del elector y el resultado del proceso. Los rasgos que han provocado más exigencias de reforma son los siguientes:

- 1- La elección de Presidente de la República, del Congreso bicameral, y de las asambleas legislativas estadales se hace en un solo acto cada 5 años.
- 2- Hasta 1973, este sistema incluía también a las elecciones municipales, que ahora tienen una separación de seis meses con las nacionales.
- 3- El sistema de votación, diseñado para permitir la participación de analfabetos, consiste en marcar un recuadro con los colores y el símbolo del partido seleccionado, en dos tamaños: "grande" para Presidente, y "pequeño" para cuerpos legislativos. Por lo tanto el elector, con un solo voto, se está pronunciando por tres listas bloqueadas ("planchas") seleccionadas exclusivamente por el partido o grupo de electores de su preferencia.
- 4- El Poder Municipal es elegido en comunidades de orden superior al municipio: los distritos, alejando las posibilidades de control de los ciudadanos sobre los funcionarios locales. El sistema de votación es el mismo que el de las elecciones nacionales.
- 5- El gobierno local es ejercido por los Concejos Municipales, que mezclan atribuciones legislativas y ejecutivas. El Presidente del Consejo Municipal es electo por los concejales, normalmente con base en acuerdos controlados desde las Direcciones Nacionales de los partidos.
- 6- Los gobernadores de estados, así como los prefectos y jefes civiles, son de libre nombramiento y renovación por el Presidente de la República.
- 7- La campaña electoral nacional está legalmente limitada a siete meses, pero de hecho se extiende a dos años o más, alcanzando costos exagerados.

## Estado, sociedad y política en Panamá: los años 80\*

Guillermo Castro Herrera\*\*

### 1. Premisas

Nunca se insistirá lo bastante en que cada país de América Latina participa de la crisis general que vive la región a partir de las realidades y contradicciones que se derivan de su propio proceso de formación nacional. Si bien la situación general de dependencia respecto al imperialismo norteamericano que —con la excepción de Cuba y Nicaragua— caracteriza al conjunto de nuestras sociedades ofrece un marco imprescindible de cotejo y generalización de los resultados del análisis de cada situación nacional particular, ese análisis particularizado es imprescindible como punto de partida en todo proceso de conocimiento de alcance regional.

La premisa que señalamos tiene especial importancia en el caso de Panamá, prisionero como sigue estando de las secuelas de la leyenda de su "invención" por los Estados Unidos en 1903, como resultado de su interés en construir en nuestro territorio un canal interoceánico. Si bien no es el caso entrar a discutir aquí una vez más el carácter ingenuo, cuando no malintencionado, de esa percepción, ella debe ser señalada en la medida en que ha tenido, y sigue haciéndolo incluso dentro de Panamá, mucho de lo que se hace por comprender y caracterizar la crisis que vive nuestro país.

No deja de ser cierto, en todo caso, que en ningún país de América Latina —con la excepción por supuesto de Puerto Rico y quizás, en el presente, Honduras— se manifiesta de manera tan brutal y directa la presencia de intereses político-militares de los Estados Unidos como en Panamá. De ese hecho cabe desprender otra premisa imprescindible en el análisis que

\* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Ciencias sociales: crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado / Sociedad / Economía.

\*\* Investigador del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Panamá.

nos interesa: en Panamá, la lucha por la democracia ha estado siempre ligada a la lucha por el perfeccionamiento de la independencia nacional, mediatisada por la presencia directa del aparato político-militar del imperialismo en nuestro suelo y por el interés de los sectores criollos dominantes, en el plano económico y político, por preservar esa presencia en términos que signifiquen una garantía a sus intereses.

Del hecho anteriormente señalado, se desprende la última premisa que quisiéramos señalar. La crisis actual que vive nuestro país tiene su origen justamente en la descomposición del momento político más alto que ha conocido hasta ahora Panamá en su lucha por la democracia y la independencia nacional, representado a lo largo de la década de 1970 por el proceso de liberación nacional que encabezara el general Omar Torrijos Herrera. El análisis de la crisis que vivimos, en este sentido, viene a ser por necesidad el de la crisis del torrijismo, como problema ciertamente, pero también como promesa.

## 2. Panorama

La década de 1980 se caracteriza, en la vida política panameña, por un proceso creciente de divorcio entre gobernantes y gobernados que, a su vez, se expresa como una crisis simultánea de la democracia en la sociedad y en el Estado. De manera paradójica, pero sólo en apariencia, esa crisis de la democracia se desarrolla y se agudiza en los años 80 a través de hechos que restituyen al país, paso a paso, las formas democráticas de gobierno canceladas por el golpe de Estado de octubre de 1968, que sustituyeron a aquéllas creadas por el régimen emanado de ese golpe a lo largo de la década anterior.

Visto en perspectiva, como lo señalara en una conferencia el politólogo Simeón González, el proceso a que hacemos referencia se desarrolla —desde 1980 en adelante— a través del sacrificio de la legitimidad social conquistada por el torrijismo en el decenio anterior, por la legalidad política formal a la que apeló como medio para institucionalizar los logros obtenidos por su gestión en ese período y neutralizar las reivindicaciones más agresivas de sus opositores internos vinculados a la estrategia global de la Administración Reagan para la consolidación de la hegemonía norteamericana en América Latina. Se hace imprescindible así, para caracterizar la situación presente y los paradigmas que requiere su análisis, examinar la naturaleza de esa legitimidad y las causas que condujeron a su sacrificio.

## 3. El torrijismo

Con los riesgos inherentes al esquematismo que siempre entraña todo intento de definición, puede decirse que el torrijismo fue la expresión del interés general de la Nación panameña, tal como ese interés podía expresarse en la década de 1970. Que siga siéndolo o no en la década de 1980,

o que se encuentre en proceso de convertirse en parte integrante de una forma nueva y más compleja de expresión de ese interés, es uno de los problemas que este análisis intentará examinar. Por el momento, lo que interesa recalcar es que tal "interés general de la Nación" designa, en este análisis, una circunstancia en la que el conjunto mayoritario de las clases sociales, cuya lucha constituye la forma concreta de existencia de la Nación, coincide en la necesidad de superar un conjunto de obstáculos que se opone a su desarrollo como clases.

Tal fue el caso de Panamá en la primera mitad de la década de 1970, cuando la liquidación de la vieja institucionalidad oligárquica representó un factor de interés común para los sectores "modernos" de la burguesía local —esto es, aquéllos vinculados a la agroindustria, la industria y las finanzas—, que aspiraban a un desarrollo más intenso de las fuerzas productivas y a la ampliación del mercado interno; de los trabajadores asalariados, que buscaban el reconocimiento por el Estado de su necesidad de ampliar derechos sociales y políticos; de los "pobres" de la ciudad y el campo, que deseaban soluciones rápidas y visibles en lo inmediato a sus más urgentes necesidades básicas; y de un amplio sector de intelectuales y profesionales de capas medias, tradicionalmente portadores del nacionalismo antiimperialista y antioligárquico de raíz popular, que aspiraban a una participación directa en la orientación de la gestión del Estado, que la vieja oligarquía siempre les había negado.

Desde esta perspectiva, puede entenderse que el torrijismo no fue únicamente la expresión momentánea de los apetitos de poder y riqueza de una fracción militarista de la sociedad panameña —como usualmente lo caracterizan sus adversarios de derecha—, sino la expresión de una etapa —por necesidad abigarrada y contradictoria en sus expresiones formales— del nacionalismo panameño: aquella que se inicia por vía de la descomposición del viejo orden semicolonial-oligárquico, después de la Segunda Guerra Mundial, como resultado de la modernización del capitalismo dependiente en Panamá.

Ese proceso de descomposición había creado tensiones sociales y políticas que el viejo orden no era capaz de resolver en lo interno. En consecuencia tampoco podía contar con las bases de consenso necesarias para negociar con los Estados Unidos la liquidación de las trabas que el enclave colonial oponía al desarrollo del conjunto de la formación socioeconómica nacional. El torrijismo se planteó como objetivo estratégico fundamental la creación de esas bases de consenso para, desde ellas, obtener la solución negociada del problema colonial. Dicha estrategia correspondía justamente a la premisa de combinar en una sola la lucha por la democracia —estrechamente asociada, como en toda América Latina, a la lucha por la justicia social—, con la lucha por el perfeccionamiento de la independencia nacional. Esta última, a su vez, fue concebida en torno de dos objetivos: el rescate de la soberanía del Estado sobre todo el territorio nacional, y el fortalecimiento económico, institucional y político de dicho Estado para dotarlo de las condiciones necesarias para ejercer y preservar dicha soberanía.

La lucha en los dos planos mencionados se desplegó entre 1970 y

1977. Las limitaciones en los logros obtenidos, que se encuentran justamente en el origen de la crisis actual, se expresan sin embargo en una dialéctica peculiar. En efecto, en la medida en que los logros internos permitían obtener éxitos en la negociación del problema externo, esos éxitos daban lugar a la creación de condiciones de nuevo tipo que llevaban al Estado a mediatisar, primero, y a buscar la liquidación, después, de las propias bases de consenso que había creado para tal negociación.

Puede decirse, en efecto, que el período progresivo del torrijismo como política de Estado se extiende desde 1970 hasta 1976. A partir de ese momento, y coincidiendo con la firma y la entrada en vigencia de los Tratados Torrijos-Carter (1977 y 1979, respectivamente), se inicia un período regresivo que, hacia mediados de la década de 1980, culmina en la liquidación del torrijismo como política de Estado y en la virtual restauración del poder político de la oligarquía, reproduciéndose así condiciones que —como las anteriores a 1968— hacen inevitable el divorcio y la tendencia a la confrontación entre gobernantes y gobernados, a la que se hizo referencia. En este sentido, en efecto, cabe afirmar que la crisis política panameña es, en primer término, la crisis del torrijismo. Es allí, por lo tanto, donde deben examinarse los problemas y promesas que la crisis entraña, y las lecciones que se desprenden de ella.

#### 4. Recuento

La crisis política que atraviesa la sociedad panameña tiene su origen, como hemos visto, en la necesidad de encontrar solución a una disyuntiva por demás específica. Se trata de una alternativa con dos opciones. La primera sería institucionalizar políticamente los logros obtenidos con la modernización del capitalismo dependiente en la década anterior (incluyendo los que se derivan de los enormes recursos de acumulación representados por los bienes y tierras del antiguo enclave colonial, hoy en proceso de reversión, con un valor estimado de 6.000 millones de dólares). Esta opción beneficia los intereses de una burguesía local fortalecida por ese proceso de modernización. La segunda sería profundizar esos logros con vistas a la creación de nuevas bases de consenso popular para culminar la lucha por la independencia nacional. Se trata, en suma, de la alternativa entre una solución neocolonial o la profundización de la lucha de liberación nacional —incluyendo en ella objetivos específicos de liberación nacional—.

El recuento histórico de los hechos que han conducido al país a esta disyuntiva es imprescindible para una comprensión adecuada de sus implicaciones. En efecto, la legitimidad que alcanzó el torrijismo en la década de 1970, se expresó no sólo en políticas de Estado, sino en una institucionalidad que contribuyó a hacer novedosamente democrático al Estado mismo. Ello incluyó, de manera destacada, el reconocimiento del derecho de las grandes mayorías nacionales a participar de la manera más directa posible, y en los niveles más diversos, para debatir los grandes y pequeños problemas que les interesaban. Esa participación —que sólo tenía como límites, o

bien el retorno al viejo orden semicolonial-oligárquico (viraje hacia la "derecha"), o bien el cuestionamiento del orden social capitalista como tal (viraje hacia la "izquierda")— se organizó a través de la creación de mecanismos de representación popular que ampliaron extraordinariamente la presencia de los sectores populares en la gestión estatal. Entre esos mecanismos, el más notable fue, sin duda, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, que sustituyó a la vieja Asamblea Legislativa de 67 diputados de partido por una red de organizaciones que desde el nivel administrativo más pequeño del país culminaba en 505 representantes electos de manera directa, sin intermediación partidaria. A estos representantes se les reconocían facultades legislativas y de intermediación entre el Estado y sus electores.

Esa medida de reforma política fue acompañada por otras de reforma social y económica. Las primeras incluyeron la ampliación de los servicios de salud, seguridad social y educación; la ampliación de los derechos de organización y de negociación de las organizaciones sindicales a través de un nuevo Código de Trabajo promulgado en 1970, y el inicio de una reforma agraria dirigida en primer término a la organización cooperativa de minifundistas y precaristas, sobre todo en tierras estatales.

Las medidas de reformas económica se orientaron, fundamentalmente, a la creación de un sector estatal de la economía. Estas incluyeron la nacionalización, ampliación y modernización de las empresas extranjeras que controlaban el sector energético y de comunicaciones; la creación de un sector estatal agroindustrial; la constitución de empresas estatales en otras ramas como la producción de materiales de construcción, y, además, el desarrollo de un agresivo programa de obras públicas en el sector de infraestructuras para las comunicaciones, el transporte, el abastecimiento energético y la ampliación de las instalaciones físicas del aparato estatal. Junto con estas medidas se adoptaron otras encaminadas a crear condiciones atractivas para la instalación en Panamá de empresas extranjeras vinculadas a las finanzas y los servicios de apoyo al comercio internacional, que dieron lugar al surgimiento de la Plataforma de Servicios Transnacionales (tal como economistas como Juan Jovanié y Xavier Gorostiaga la llaman). Esta Plataforma optimizó y profundizó las funciones tradicionales que Panamá desempeña en la división internacional del trabajo.

Ya en 1976, sin embargo, se inició el proceso de mediatisación, primero, y de desmantelamiento, después, del componente democrático y nacionalista de este conjunto de iniciativas. Así, una cronología suscinta nos revela la peculiar dialéctica del origen de la crisis actual a que antes hacíamos referencia:

1976: Reformas restrictivas al Código de Trabajo destinadas a preservar el apoyo de sectores empresariales a la gestión del Estado en sus negociaciones con los Estados Unidos respecto del enclave colonial.

1977: Firma de los Tratados Torrijos-Carter.

1979: Cancelación de la política de reforma a la educación nacional —acusada de "comunista" por sectores de oposición de extrema derecha— con el fin de crear un clima de paz política para la entrada en vigencia de los Tratados, un mes después.

- 1980: Legalización de los partidos políticos como entidades electorales y limitación de las facultades legislativas de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.
- 1983: Reformas al Código Electoral y a la Constitución de 1970, negociadas con los viejos partidos oligárquicos reestablecidos, encaminadas a restaurar el ordenamiento institucional-electoral cancelado por el golpe de Estado de 1968, liquidando de hecho el sistema de representación popular por Corregimientos y restableciendo las bases legales de una democracia partidaria.
- 1984: Realización de elecciones presidenciales y legislativas a las que concurre el Partido Revolucionario Democrático (torrijista) en alianza con partidos oligárquicos, enfrentando a una coalición de partidos tradicionales que incluía como fracción "ideológica" y "moderna" a la Democracia Cristiana. Siete de cada diez electores se pronuncian contra el gobierno existente, sea por abstención, por voto a la Alianza Democrática de Oposición, o por voto a partidos minoritarios de izquierda y centro-izquierda. Ello da lugar a una Asamblea Legislativa y a una distribución del poder político formal restringida exclusivamente al Partido Revolucionario Democrático y a los viejos partidos tradicionales de la oligarquía. Resulta electo presidente Nicolás Ardito Barletta, ex-ministro de planificación del gobierno de Omar Torrijos y ex-vicepresidente del Banco Mundial. N. Ardito Barletta asume con un programa económico semejante al de sus opositores en lo que respecta a su total subordinación a las exigencias del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para la refinanciación de la deuda externa.
- 1984: En diciembre, y con el primer intento de aplicar medidas económicas lesivas a las capas medias, se lleva a cabo un proceso de movilización de masas de nuevo tipo, que rebasa la capacidad de conducción de los partidos oligárquicos de oposición y paraliza la iniciativa presidencial.
- 1985: El empeño del presidente Barletta en aplicar a toda costa su programa económico da lugar a una creciente resistencia social. Las Fuerzas Armadas y el Partido Revolucionario Democrático se niegan a respaldar la aplicación de medidas neoliberales. Los partidos tradicionales se niegan igualmente a respaldarlo. Se produce una crisis de "ingobernabilidad" del país que culmina con la salida de Barletta del poder, en septiembre, y su sustitución por el vicepresidente Eric Arturo Del Valle, empresario agroindustrial y financiero estrechamente vinculado a la vieja oligarquía, al Partido Republicano en el poder en Estados Unidos y al Estado de Israel. El gobierno norteamericano inicia una campaña abierta de medidas políticas, económicas y propagandísticas, encaminadas a obtener el respaldo de las Fuerzas Armadas y del propio Partido Revolucionario Democrático al programa económico neoliberal y a su política centroamericana de intervención y promoción de la oposición armada al gobierno de Nicaragua. Se intensifican las violaciones a los Tratados Torrijos-Carter de parte

de los EE.UU. Actitud que muestra su interés en mantener una presencia militar en el Istmo más allá del año 2.000.

- 1986: En marzo, bajo una ineludible presión económica y en el marco de una repulsa popular, que incluyó una huelga obrera general de más de una semana de duración, el gobierno de Del Valle, con el respaldo de las Fuerzas Armadas, utilizó la mayoría parlamentaria del Partido Revolucionario Democrático para aprobar leyes de corte neoliberal, acordadas con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en materia laboral, industrial y agropecuaria. Así como la movilización de capas medias en diciembre del 84 no tuvo apoyo obrero, la huelga obrera de marzo careció del respaldo directo de otros sectores sociales. Al igual que en el caso anterior, el movimiento social rebasó a los partidos políticos a los que se daba por voceros "naturales" de los trabajadores. Intentando explotar el éxito obtenido, el gobierno de Del Valle intentó además imponer, en el segundo semestre, una legislación restrictiva sobre seguridad social, con el propósito de producir ahorros al Estado y utilizar los fondos de la Caja de Seguro Social como aval en la renegociación de los pagos de los intereses de la deuda externa. Por su parte la tecnoburocracia estatal y las organizaciones empresariales redoblaron la campaña en favor del traspaso al sector privado de las más importantes empresas y bienes estatales, incluyendo los puertos, las agroindustrias, el ente eléctrico y los bienes y tierras revertidas del área canalera. El amplio repudio social a estas iniciativas llevó al Partido Revolucionario Democrático y a las Fuerzas Armadas a restarles su apoyo, por lo cual quedaron temporalmente suspendidas. Por otra parte, el gobierno de Del Valle inició una campaña abierta de anticomunismo en el Instituto Nacional de Cultura, al tiempo que viabilizaba una legislación educativa restrictiva de los derechos sociales y políticos del movimiento magisterial y estudiantil, abriendo un nuevo espacio de confrontación con la intelectualidad nacionalista de capas medias. La dirección del Partido Revolucionario Democrático y sus aliados en las Fuerzas Armadas, finalmente, precipitaron una crisis en el Partido y el gabinete de la que obtuvieron un mayor grado de control sobre ambos; control que emplearon como carta de negociación respecto al ritmo y a las formas con que el gobierno de Del Valle impulsaría otras medidas regresivas.

## 5. La crisis

La cronología, obviamente, podría ser más extensa y detallada. Sin embargo, lo señalado en ella basta para indicar algunos rasgos característicos de la crisis política por la que atraviesa Panamá. El primero de esos rasgos, por supuesto, está dado por el vínculo directo entre el origen inmediato de la crisis política y las medidas económicas y sociales adoptadas por el Estado en respuesta a las exigencias de los organismos financieros internacionales. La reacción de la sociedad frente a esas medidas es muy

semejante a la que se produce en el resto de América Latina: rechazo masivo; rebasamiento de los partidos políticos por la movilización social; imposición "desde arriba"; incremento de la resistencia que, sin embargo, no se traduce aún en propuestas alternativas de nuevo tipo; parálisis momentánea de la iniciativa estatal; nuevas presiones internacionales y nueva apertura del ciclo, etc.

Puede decirse, tomando en cuenta lo anterior, que la crisis tiende a prolongarse, en la medida en que todavía no plantea una circunstancia revolucionaria. En efecto, la resistencia social es esencialmente "conservadora": no plantea la creación de un nuevo estado de cosas, sino la conservación de los beneficios relativos que le ofrecía el anterior. La iniciativa estatal, por su parte, es abiertamente "reaccionaria": se orienta hacia un proyecto de reorganización social regresivo que justifica como reacción ante las limitaciones que el anterior estado de cosas impone a las posibilidades de despliegue del proceso de concentración del capital a través de la acelerada transnacionalización de la economía. Esta concentración de capital sería correlativa a la concentración del poder político en manos de la minoría constituida por los sectores interesados en facilitar ese despliegue.<sup>1</sup>

El segundo rasgo de la crisis panameña la diferencia de lo que puede considerarse usual en América Latina: se trata de la actitud "conservadora" (en el sentido indicado) que mantienen en la coyuntura las Fuerzas Armadas y el aparato de seguridad general. Ambos, en efecto, se han resistido hasta ahora a desligarse del movimiento popular al que el torrijismo consideró como su interlocutor legítimo, y a transferir esa legitimidad a las organizaciones empresariales y a los partidos políticos tradicionales. Esta actitud "conservadora" en materia política, de corte acentuadamente nacionalista, ha llevado a las Fuerzas Armadas a convertirse en factores fundamentales en el fracaso de dos proyectos políticos reaccionarios —el del general Paredes, en 1981-1983, y el del presidente Barletta, en 1984—, y sigue siendo un foco constante de fricciones con el gobierno de Del Valle.

Las Fuerzas Armadas, sin embargo, forman parte de la crisis en la medida en que se manifiestan incapaces de revertir por sí mismas la lógica del proceso de canje de la legitimidad por la legalidad política a que antes se hizo referencia. Ese proceso, sin embargo, tiene importantes consecuencias para ellas mismas en lo que respecta a su unidad interna y definición de propósitos, en la medida en que constituyen el principal factor de poder en un Estado que hoy no hace del reformismo, sino del contrarreformismo, su divisa política fundamental, concibiendo el interés nacional que representa en términos estrechamente asociados a la colaboración mecánica con los Estados Unidos en sus objetivos estratégicos.

Esa actitud de las Fuerzas Armadas, por otra parte, está determinada en buena medida por un factor externo a ellas, que constituye el tercer rasgo de la crisis política panameña: el cambio en la configuración de los protagonistas sociales de la política nacional. Si bien nuestra vida política puede seguir siendo definida genéricamente a partir de la confrontación entre el "pueblo" y la "oligarquía", no cabe duda de que el contenido social,

ideológico y político de ambos términos manifiesta hoy importantes cambios respecto de las dos décadas anteriores.

En lo que respecta al "pueblo", por ejemplo, cabe citar la observación hecha por el Grupo Nacional de Rellexión —una agrupación pluralista de intelectuales vinculados a las distintas tendencias del movimiento popular—, que al analizar el problema de los protagonistas sociales de la crisis, indica:

"A lo largo de los últimos años, a sectores populares que antes tenían una presencia marginal en la vida nacional se han venido sumando otros que tradicionalmente habían encabezado la lucha del pueblo. Así, los empleados públicos, los indígenas, las mujeres, los pobladores, los cristianos comprometidos, respaldados por sus documentos progresistas, los profesionales y aún sectores sociales de capas medias, han venido creando con su movilización creciente nuevos espacios de convergencia con el movimiento obrero, campesino y estudiantil".<sup>2</sup>

En cuanto a la "oligarquía", documentos como el libro de Hughes y Quintero, así como los programas económicos de sus principales organizaciones políticas, ponen de relieve el progresivo reagrupamiento de todas sus fracciones en torno de un mismo proyecto transnacionalizador y concentrador, en los términos ya descriptos. De aquí se desprende un cuarto rasgo de la crisis, derivado de la presencia hegemónica de este sector en todos los órganos de poder del Estado: la situación de creciente distanciamiento entre el "país político" y el "país social", que no encuentran términos viables de interlocución en la institucionalidad que le viene siendo impuesta a la República desde 1980.

Puede decirse, entonces, que Panamá vive en una situación de falacia institucional. Encerrado en una legalidad formal que él mismo diseñó, a partir de los intereses minoritarios que hoy representa, el Estado pretende dirigir un país que no existe: aquél que sólo se expresa a través de los partidos políticos cuya existencia el Estado está dispuesto a reconocer, y que son, por lo demás, los responsables de haber organizado en esos términos esa legalidad.<sup>3</sup> De este modo, los enormes sectores nacionales que no forman parte de ninguna de esas fuerzas "institucionales" terminan de hecho encontrándose marginados de la legalidad así creada, y enfrentados al problema de la construcción de su propia legitimidad.

El divorcio entre el "país político" y el "país social" se encuentra, así, en la raíz del quinto rasgo de la crisis nacional: el que enfrenta la bipolaridad representada por el gobierno y la oposición legalmente reconocida, a aquella otra constituida por el pueblo y la oligarquía realmente existentes. Puede decirse, en ese sentido, que el gobierno de la UNADE ha creado su propio "unadismo", bajo la forma de un universo artificial constituido por él mismo y sus opositores legales, en el cual sólo tienen existencia legítima los problemas que se derivan de la implementación del proyecto reaccionario al cual responden ambos. Todo lo que excede o cuestione ese proyecto resulta así desconocido en el discurso ideológico dominante o, en caso de que no pueda ser evadido, es atribuido a la influencia del "comunismo internacional", a la mala voluntad subjetiva de uno u otro grupo de funcionarios del

actual gobierno de los Estados Unidos o a cualquier otro factor de origen extranacional.

Para el Estado, sin embargo, el problema radica en que no puede asumir la bipolaridad realmente existente sin cuestionar la legitimidad que se atribuye a sí mismo. Con ello, sus prácticas políticas concretas lo convierten en factor de confrontación en la vida política nacional, sin permitirle asumir el papel de agente de concertación que proclama a diario como una de sus funciones fundamentales. Así, aunque dice buscar los medios para gobernar mediante el "consenso"—y no hay razón para suponer que no lo diga sinceramente—, se ve por necesidad impedido de hacerlo y agrega con ello, a la crisis general de la que forma parte, la de su propia credibilidad.

El "unadismo"—entendido en el sentido ya indicado de legalidad ilegítima—comporta, en efecto, una peculiar forma de "disonancia cognoscitiva",<sup>4</sup> que en el plano ideológico contribuye a profundizar el divorcio entre gobernantes y gobernados que constituye una de las formas de expresión de la crisis política nacional.

Este fenómeno, sin embargo, no puede ser atribuido a la mera subjetividad de los personeros del Estado, sino a un hecho histórico por demás concreto: la manifiesta incapacidad de la oligarquía para ubicarse en la nueva circunstancia histórica que vive el país e intentar, desde allí, la reconstrucción de la hegemonía que tenía a mediados de la década de 1950. Su pensamiento, su misma afectividad y sus normas de conducta se deben por entero a aquel momento del pasado, en el que la dependencia parecía ser un hecho "natural" y en consecuencia le correspondía "naturalmente" al gobierno de Washington ser el árbitro final de la política panameña. Así, para esa oligarquía, el pueblo y el país no son lo que son, sino lo que eran. Por lo mismo, sólo entienden por democracia el reconocimiento de su derecho a administrar una dependencia a la que consideran legítima, por el mismo hecho de que es ella quien la administra. Resulta por lo tanto fatal el divorcio entre lo que predica y lo que practica. Y de ello obtiene, en su esfuerzo por imponerle al país su propia legalidad, la profundización de la conciencia de su ilegitimidad y la profundización del malestar social que ello entraña.

Aquí cabe ubicar, por último, un sexto rasgo de la crisis actual: el que se expresa en el empobrecimiento del nivel ideológico en el debate de los problemas nacionales. Este rasgo se origina en, por lo menos, dos factores disímiles. Por un lado, la restauración del poder político de la oligarquía se traduce en la imposición forzosa de los rasgos culturales descriptos en los *Aparatos Ideológicos de Estado* (entendidos en su más amplio sentido) y en la constante tendencia al enfrentamiento y la ruptura con la intelectualidad nacionalista de capas medias que, de una u otra manera, había llegado a alcanzar notables niveles de legitimación en el torrijismo. En segundo lugar, para esta intelectualidad, sin embargo, el proceso de superación—recuperación del torrijismo como forma de comprensión del país y de inserción en la vida política del mismo—apenas ha comenzado. Panamá atraviesa así un período en la historia de su cultura en el cual, si bien las cosas ya no son lo que fueron, tampoco han llegado a ser lo que serán. La consecuencia inme-

diata es un oscurecimiento relativo de las verdaderas opciones en disputa y la tendencia a la simplificación autoritaria que, por lo general, caracteriza a los debates que se hacen de cara al pasado. El futuro, no obstante—o, al menos, los términos en que ha de desplegarse—, está presente en la crisis y puede ser objeto de un esfuerzo de develación.

## 6. Conclusión: ¿qué cabe aprender?

La crisis, como se ha dicho antes, entraña tanto un obstáculo como una esperanza. Lo que cabe aprender de ella es el contenido efectivo de ambos. Para que ese aprendizaje sea posible, el estudio de la crisis debe empezar por reconocer un dato fundamental, tal como lo indica el Grupo Nacional de Reflexión en el documento ya citado:

... la crisis no apareció de repente en nuestras vidas, como un trueno en una mañana clara. La crisis no es más que el momento de la cosecha de los frutos que ha dado una prolongada siembra de injusticias en nuestra patria. Los remedios que en el pasado se quisieron aplicar a esas injusticias aliviarón apenas algunos de los síntomas del malestar social, pero no curaron de raíz la enfermedad de la dependencia, del subdesarrollo y de la desigual distribución de la riqueza en todas sus formas. La raíz siguió viva y, en el momento en que el cuerpo social se vio afectado por el deterioro del ambiente económico nacional e internacional, la enfermedad volvió a brotar con más fuerza que nunca.<sup>5</sup>

En efecto, si bien el desarrollo de la presente crisis política en América Latina pone de relieve hechos nuevos en la historia de nuestras sociedades —y, con ello, la necesidad de instrumentos y enfoques adecuados para captarlos y valorarlos—, eso no excluye en ningún caso la necesidad de ubicar en la dependencia y el subdesarrollo el marco concreto de origen de esos hechos y su racionalidad histórica. En este sentido, resulta especialmente fecunda la apreciación que hace Agustín Cuevas del subdesarrollo como:

"Un discurso histórico que en rigor no puede definirse por el estancamiento, sino... por un proceso de desarrollo (desigual) de un conjunto de contradicciones que los movimientos más 'dinámicos' del sistema agudizan en lugar de resolver."<sup>6</sup>

En el caso panameño, no cabe duda de que el torrijismo constituyó uno de esos movimientos "más dinámicos" en el nivel político. En tal sentido, la crisis expresada, por ejemplo, en la incapacidad de la oligarquía para reconstruir su anterior hegemonía debido a las nuevas formas de desarrollo adoptadas por el pueblo sobre el cual tal hegemonía aspira a ser ejercida, constituye justamente el resultado de una agudización de contradicciones sociopolíticas que no alcanzaron a ser resueltas.

En una situación de este tipo, no cabe concebir una salida a la crisis a través de alguna modalidad de retorno a la "normalidad" que la preexistió, trátese del torrijismo en función de Estado en la década de 1970, trátese del ordenamiento semicolonial-oligárquico que le precedió. Lo que sí cabe es

examinar la disyuntiva que la crisis plantea entre una solución neocolonial y una que apunte a pasar de la superación de las formas atrasadas de dependencia, que antes conocimos, a la de la dependencia misma como marco histórico de nuestro desarrollo futuro. Esta disyuntiva, por supuesto, no puede encontrar solución en el contexto de la sociedad panameña solamente; ella es, por el contrario, la modalidad de participación de Panamá en el ámbito mayor de América Latina. Pero si bien el contexto global del que formamos parte tendrá una influencia significativa en la definición de nuestro futuro, será de nuestra realidad misma de donde habrán de surgir las formas concretas que ese futuro adopte.

Lo que debemos buscar en el análisis de la crisis son las condiciones concretas de operación de dos premisas fundamentales en el desarrollo de nuestras propias contradicciones. En primer término, cómo se plantea, en la situación actual, la relación entre la lucha por la democracia y la lucha por el perfeccionamiento de la independencia nacional. En segundo lugar, y en estrecha relación con lo anterior, cuáles son las formas posibles que puede adoptar el "interés general de la Nación" en las actuales circunstancias.

En última instancia, la contradicción política que el torrijismo agudizó sin resolver es la que opone al transitismo oligárquico, el nacionalismo popular. Dichos términos expresan el contenido de las visiones del mundo y los proyectos correspondientes de sociedad que han caracterizado desde mediados del siglo XIX a los sectores sociales en cuestión. El primero aspira a concentrar todo esfuerzo de desarrollo en el cumplimiento de las funciones de servicio al comercio mundial que tradicionalmente han correspondido a Panamá en la división internacional del trabajo, consolidando las estructuras socioeconómicas y las normas de conducta política que sustentan y dan un carácter "natural" al poder de la oligarquía. El segundo aspira a modelos de desarrollo que transfieran los beneficios generados por la zona de tránsito a los sectores sociales y los espacios territoriales que han resultado históricamente marginados por el transitismo. Los rasgos fundamentales de ambos pueden ser sintetizados en los siguientes términos:<sup>7</sup>

Rasgos	Transitismo	Nacionalismo
Base social:	Oligarquía, burguesía financiera, mediana burguesía urbana, capas medias vinculadas al sector privado y las profesiones "liberales".	Burguesía burocrática, media y gran burguesía vinculada al mercado interno, capas medias vinculadas al sector público, trabajadores asalariados, "pobres" de la ciudad y el campo.
Proyecto político:	Democracia delegada de carácter partidista y fuerte poder presidencialista.	Democracia participativa de carácter amplio y directo.

Modelo de desarrollo:	Concentración de inversiones en comercio y servicios en zona de tránsito; ganadería extensiva en zonas rurales; reducción del Estado a ente regulador de las relaciones económicas entre productores privados, con énfasis en la búsqueda de financiamiento y prestación de servicios de apoyo al sector privado.	Desarrollo integral de fuerzas productivas; ampliación del mercado interno; diversificación de la producción y el intercambio externo; reconocimiento del Estado como productor legítimo.
Política exterior:	Bilateralismo respecto a los EE.UU.; disposición al alineamiento y la subordinación geopolítica en el marco de confrontación Este/Oeste.	Multilateralismo, latinoamericanismo, no alineamiento en el marco de confrontación Norte/Sur. Respeto a EE.UU., énfasis en la lucha por la autodeterminación nacional, soberanía política, liquidación de la dependencia semicolonial.
Raíces ideológicas:	Pensamiento conservador siglo XIX; panamericanismo; neoliberalismo; anticomunismo.	Nacionalismo, antiimperialismo, populismos latinoamericanos (Haya, Cárdenas, Perón); en fecha más reciente, marxismo latinoamericano. Como antecedente en el siglo XIX; liberalismo democrata-revolucionario.
Expresiones recientes:	Programas UNADE/ADO, ambos de subordinación al FMI/BM; gobiernos Barletta y Del Valle; "unadismo" en el sentido indicado.	Torrijismo y expresiones más radicales de centro-izquierda e izquierda radical.

Lo que cabe aprender respecto a nuestra sociedad, a partir del desarrollo del conflicto entre estas tendencias en el marco de la crisis actual, incluye:

1) Que si bien es cierto que los intereses representados por el transitismo y el nacionalismo tienen en última instancia un carácter de clase, no son las clases sociales mismas las que protagonizan de manera directa el

proceso, sino que lo hacen a través de su participación en los sujetos históricos que hemos designado como "pueblo" y "oligarquía". El alcance de la acción posible de cada uno de estos sujetos, por lo tanto, está determinado por la correlación de fuerzas que se establece en su seno. En este sentido, nos parecen de la mayor importancia dos factores: a) la ruptura de la burguesía financiera con el reformismo y su alineamiento con el programa neoliberal del bloque oligárquico; b) el carácter acentuadamente popular que en estas circunstancias adquiere el nacionalismo, que se traduce en una ruptura equivalente con el reformismo en la medida en que asocia en sus reivindicaciones, de manera cada vez más estrecha, la lucha por la democracia con la lucha *contra* la política de concesiones del Estado a los organismos financieros del imperialismo. En este sentido, tiende a estrecharse la alianza entre las capas medias y el movimiento popular, en términos que *simultáneamente* expresan la tendencia a un desplazamiento de la hegemonía desde las primeras hacia las organizaciones de trabajadores asalariados.

2) En estrecha relación con lo anterior, tienden a cambiar el contenido y el carácter del propio nacionalismo. Hasta la década de 1970, en efecto, la acumulación de luchas sociales "internas" precedía —a veces por períodos relativamente prolongados— la lucha por objetivos nacionales de orden "externo", apareciendo ambas dimensiones relativamente disociadas en la conciencia de las partes en conflicto. Sin embargo, precisamente en la medida en que el torrijismo avanzó de manera decisiva en la liquidación de las formas más atrasadas de la dependencia —que, hasta entonces, establecían un carácter "diferencial" para Panamá dentro del conjunto de las naciones latinoamericanas—, la dependencia reveló plenamente su carácter opuesto al desarrollo de la Nación. En esta nueva circunstancia, la lucha social apareció como la forma concreta de existencia de la Nación, estableciéndose de esta manera nexos visibles entre los factores "internos" y "externos" de nuestro devenir histórico, hasta entonces oscurecidos y encubiertos por nuestra situación semicolonial.

3) Este cambio en el carácter y el contenido del nacionalismo se ve hoy acentuado y enriquecido, por la crisis general que plantea el servicio a la deuda externa en toda América Latina. Las llamadas políticas de "ajuste estructural", impuestas a través de medidas equivalentes al chantaje económico por parte de los organismos financieros controlados por el Estado norteamericano como el FMI y el BM, han generado procesos de resistencia política en los sectores que forman parte del nacionalismo panameño. Esta resistencia ha acentuado el contenido social y la vocación latinoamericana de nuestro nacionalismo, abriendo espacios para la influencia en nuestro país de los "otros" factores "externos": aquéllos que tienen su origen no en los intereses de la nación hegemónica, sino en los de las otras naciones dependientes de nuestra región.

4) A su vez, el transitismo oligárquico se ha visto arrastrado a una situación que cercena de manera drástica sus posibilidades de legitimación como alternativa a la solución de la crisis actual. Estrechamente asociada en toda su historia a los intereses del semicolonialismo y privada de una capacidad hegemónica sobre los sectores sociales mayoritarios de la

Nación, la oligarquía se ve constreñida en la crisis —como antes se indica— a posiciones puramente reaccionarias, como la de solicitar la permanencia de las bases militares norteamericanas en el país o la parcelación y entrega del enclave canalero a empresas transnacionales. Lo nuevo en su situación, sin embargo, es que la década de 1970 canceló en la práctica el carácter "natural" de su dominación, que no ha podido recuperar en 1980, precisamente por su incapacidad para establecer un nexo entre el problema de la democracia y el de la independencia nacional que le permitiera aspirar a alguna forma de representación del interés general de la Nación.

Si bien es posible reconocer los factores ya señalados en el marco de la crisis actual, en su actual estado de desarrollo no puede establecerse ninguna previsión más o menos precisa sobre las modalidades de solución que tendrá a mediano plazo. Lo que se puede afirmar, en todo caso, es que si entendemos por "solución" el arribo a una situación de estabilidad prolongada en el ordenamiento sociopolítico, ésta será represiva y regresiva si no incluye una solución al problema nacional, o democrática y progresiva *únicamente* si contribuye a hacer de Panamá, finalmente, la Nación que hasta hoy no ha sido; en el sentido que ese término adquiere a través de las luchas que, en toda América Latina, vienen haciendo de la crisis el medio por el cual el Nuevo Mundo llegará a ser un mundo nuevo.

## Notas

1 Se trata, según un libro de William Hughes e Iván Quintero, de un sector constituido por algo más de cien personas que controlan empresas en la banca, la industria, el comercio y la agricultura con capitales del orden de mil millones de dólares, las cuales movilizan cerca de tres mil millones de dólares al año. El significado de estas cifras se aprecia mejor si se toma en cuenta que el Producto Neto Bruto de Panamá oscila en alrededor de los cuatro mil quinientos millones de dólares al año. Al respecto, véase Hughes, W. y Quintero, I., *¿Quiénes son los dueños de Panamá?*, CEASPA, Panamá, 1987.

2 En *Caminemos hacia un Panamá del pueblo*, folleto, s.n. El texto agrega enseguida que "Esta es una realidad nueva, que plantea tareas que no pueden ser resueltas con métodos ni consignas antiguas. Hay que sumar, pero sumar transformando y cambiando, hasta cumplir la tarea ya impostergable de llenar esos espacios nuevos que la lucha del pueblo viene creando, y dotar a esa lucha del proyecto de sociedad nueva que la transforme en un auténtico movimiento de liberación popular nacional". Publicado por el Grupo Nacional de Reflexión (Néstor Jaén, S.J.; Raúl Les; Carmen Miró; Santander Tristán; Guillermo Castro), Panamá, 9 de enero de 1987.

3 La Unión Nacional Democrática (UNADE), como se designa a sí misma la alianza gubernamental, y la Alianza Democrática de Oposición (ADO), como se designan sus opositores, constituyen de hecho agrupaciones de amplia hegemonía oligárquica, "reaccionaria" en el sentido indicado, cuyos integrantes constituyeron en toda la década anterior la fuerza fundamental de oposición al torrijismo. La presencia del PRD en la UNADE no hace del torrijismo un factor de poder, sino un cómplice de su propia liquidación histórica.

4 Para el gobernante es más fácil, una vez que se ha encajonado en una opción polí-

tica, permanecer dentro de ella... Los psicólogos califican como "disonancia cognoscitiva" al proceso de tamizar la información discordante: un eufemismo académico para decir "no me confunda con hechos". La disonancia cognoscitiva es la tendencia a "suprimir, eludir, diluir o 'achatar' los temas que pudieran ser causa de 'malestar psicológico' dentro de una organización". Debido a esto, las alteraciones (como la de reconocer la legitimidad de las demandas del "país social", G.C.) son "desechadas, puesto que incluso pensar en ellas acarrea conflictos". En el sentido utilizado por Bárbara Tuchman al indicar que "Para el gobernante... acarrea conflictos", en *The March of folly. From Troy to Vietnam*, Ballantine Books, Nueva York, 1985, págs. 302-303.

5 En *Caminemos hacia un Panamá del pueblo*, cb. cit.

6 En "Problemas actuales del desarrollo latinoamericano", UNAM, trabajo mimeografiado.

7 Un examen detallado de este aspecto del problema puede ser consultado en Castro, Guillermo, *Panamá: recuento y perspectivas*, en idem, CELA, Panamá, 1986. En su dimensión cultural e ideológica, del mismo autor *Cultura, sociedad y poder político en Panamá: los años 80*, a ser publicado en una antología latinoamericana sobre el tema en elaboración por UNAM/UNU, bajo la coordinación de Pablo González Casanova.

## Democratización y modernización del Estado: Nicaragua, 1979-1986\*

Eduardo Baumeister\*\*

### I. Contexto del proceso de democratización y modernización

#### 1. La Revolución que arriba al poder en 1979

La comprensión de los rasgos específicos que asume el proceso de modernización y democratización en Nicaragua, luego de 1979, obliga a plantear de manera esquemática los aspectos principales del proceso revolucionario que toma el poder el 19 de julio de 1979. Esto adquiere mayor significación si conceptualizamos a este proceso como una revolución nacional-popular, cuya fase propiamente nacional está aún inconclusa, en tanto la agresión norteamericana, mediante el concurso de las fuerzas contra-revolucionarias, intenta abortar esta ruptura con el sistema de república bananera, que se le había impuesto a Nicaragua desde la época de las intervenciones norteamericanas que en este siglo se iniciaron en 1909, y se consolidan con la dictadura dinástica de los Somoza desde 1937 hasta 1979.

La revolución sandinista, por un lado, tiene en común con las otras revoluciones latinoamericanas del siglo XX —Méjico a partir de 1910, Bolivia en el 52, y Cuba en el 59—, el hecho de que las fuerzas revolucionarias asaltan el poder destruyendo físicamente el poder militar dominante, y las principales instituciones del régimen somocista (la Guardia Nacional, el partido liberal nacionalista, el Congreso, el poder judicial, etc.), se nacionalizan los bienes de los somocistas y se ocupan todos los puestos de responsabilidad existentes en el poder ejecutivo civil —ministerios y entes autónomos—.

\* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

\*\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (INIES), Managua, Nicaragua.

Se crea un nuevo aparato militar, el Ejército Popular Sandinista y el Ministerio del Interior —con atribuciones de policía, seguridad del Estado y control de medios de comunicación— y posteriormente las Milicias Populares Sandinistas, que incorporaron voluntariamente a ciudadanos a movilizaciones militares temporales —vigilancia o movilizaciones de Batallones de Reserva en los primeros años de enfrentamientos con las bandas contrarrevolucionarias (hasta 1984 en el cual se pone en vigencia en el Servicio Militar patriótico por el cual todos los varones entre los 16 y 25 años deben prestar obligatoriamente dos años de servicio militar). Así las fuerzas guerrilleras asaltaron y tomaron los distintos espacios de poder del régimen derrocado.

A ello debe agregarse una movilización popular espontánea, producto de la propia masividad de las fuerzas alzadas, que incluyó una alta dosis de autoiniciativa de la población, en particular de sectores juveniles urbanos —de las capas medias y populares—, que se lanzó sobre los símbolos del poder somocista.

Prácticamente durante el primer semestre, el poder estatal estaba reducido al control directo de las armas y los únicos símbolos del poder correspondían al Frente Sandinista de Liberación Nacional (confiscaciones, autorizaciones para circular por el país, compras, ventas).

Sergio Ramírez, miembro de la primera junta de gobierno y actual vicepresidente recuerda: "me resulta inolvidable una reunión sostenida en la casa de gobierno con líderes de la empresa privada, el día 31 de julio de 1979, cuando no teníamos ni ejército regular ni policía, cuando muchos ministerios y entidades estatales estaban aún sin cabeza, los servicios sin re establecer, y sobre todo, cuando dominaba una forma de poder que estaba lejos de ser nacional o central, y como era lógico, las columnas guerrilleras ejercían múltiples funciones en los lugares donde se habían asentado, y sus jefes no sólo tomaban medidas de reforma agraria sino que también juzgaban, celebraban matrimonios, establecían listas de precios y castigaban la usura y el agio.

"En esa reunión un destacado dirigente del sector privado presentó como prueba de las 'arbitrariedades' y 'desmanes' cometidos por las columnas guerrilleras, una lista impresa en la que se tasaban artículos de primera necesidad con sus precios de compra al mayoreo y de reventa a los campesinos". (Sergio, Ramírez, 1983.)

La destrucción física del aparato militar de la dictadura supuso el siguiente balance: en el momento de máximo reclutamiento, las fuerzas militares somocistas —incluyendo todas sus modalidades— alcanzaban aproximadamente a unos 15.000 efectivos (Gilly, 1980), de los cuales murieron durante la guerra de liberación en su fase final alrededor de 3.000 guardias nacionales, de los restantes unos 6.000 fueron encarcelados por los sandinistas, y el resto huyó con parte de sus pertrechos a Honduras y El Salvador. Estos construyeron inmediatamente los primeros campamentos de refugiados que formarían las bandas contrarrevolucionarias, a partir de 1980. Los campamentos fueron instalados en el borde fronterizo con Nicaragua, en la zona hondureña limítrofe con los departamentos de Nueva

Segovia y Madriz, y eran observados a simple vista desde el lado nicaragüense.

El aparato civil de la dictadura sufrió el siguiente trastocamiento: huyeron todos los ministros y viceministros y demás personal de confianza.

En el tipo de dominación que expresa el somocismo, bajo la forma de dictadura militar dinástica se confundían los intereses estatales con los intereses individuales de la familia Somoza, de los altos oficiales de la Guardia Nacional y de los principales caudillos regionales, municipales y locales del Partido Liberal Nacionalista. De esta forma el aparato estatal somocista se encontraba parcialmente deteriorado, y una parte de los cuadros técnicos y empleados inferiores se incorporaron al nuevo proyecto.

1.1. *Naturaleza del aparato estatal civil heredado:* El aparato civil estatal estaba compuesto por un sector tradicional a la manera de los sectores públicos de América Latina, Gobernación, Hacienda, Economía, Industria y Comercio, los servicios de salud y educación, el poder judicial. Asimismo, cabe distinguir la presencia estatal en la generación de ciertos servicios productivos, como electricidad, agua, puertos, transporte fluvial, ferrocarriles y actividades de comercio exterior e interior (INCEI) y el manejo del principal banco del país, el Banco Nacional de Nicaragua, creado en 1912 durante la llamada intervención fiscal norteamericana (Hill, 1933).

También es importante distinguir la educación superior que contaba con dos Universidades, siendo una estatal, la Unan, que desde 1957 se regía por un sistema de autonomía universitaria, y contaba con un subsidio estatal significativo, que le había permitido pasar de menos de 1.000 estudiantes a fines de los años 50 a más de 15.000 a fines de los setenta.

El sector "moderno" del aparato estatal civil somocista estaba constituido por el Banco Central de Nicaragua y algunas instituciones del sector público agropecuario, dentro de las que se destacaba Inbierno, vinculado al desarrollo rural para pequeños productores de tipo campesino, y los creados prácticamente a fines de la dictadura como el INTA (tecnología agropecuaria), IRENA (recursos naturales), DIPSA (planeamiento agropecuario). Todos estos aparatos contaban con la asistencia directa de la AID, y su financiamiento y creación estaban bajo su supervisión (J. Ickis, 1980).

El total de agentes que trabajaban en el sector público era aproximadamente 33.000 —sin incluir a la Guardia Nacional— lo cual representaba el 4,9 por ciento de la población económicamente activa. El significado de las actividades del gobierno en el producto bruto interno del país mostró la siguiente evolución.

**Cuadro 1**  
**Peso porcentual del valor agregado del sector gobierno dentro del producto interno bruto (en porcentajes)**

1940	2,7%
1950	10,7%
1960	10,9%
1970	7,5%
1977	11,0%
1984	43,4%

Fuente: Vulmer-Thomas (1986) y Cavieses (1986).

La dominación estatal en el período somocista, en sus distintas épocas, expresa una alianza de fracciones de clase, capas sociales y categorías más complejas de lo que la imagen habitual presupone. En efecto, la percepción más habitual señala que el somocismo, a lo largo del régimen dinástico, habría expresado, en primer lugar, los intereses de los Estados Unidos, como heredero de la intervención norteamericana que se inicia en 1909, se interrumpe para volver con fuerza durante la guerra sandinista, y se encarnaría en la guardia nacional, presidida por Anastasio Somoza García y luego por sus hijos (Luis, Anastasio y José). En segundo lugar, al margen de las diferencias políticas —entre conservadores y liberales— el somocismo habría representado los intereses económicos del conjunto de la burguesía nicaragüense, tanto de sus vertientes más tradicionales como de sus segmentos más modernos.

Aunque los Somoza desde 1937 controlaron el Estado con un criterio patrimonialista, confundiendo sus intereses particulares con los estatales, habrían permitido y facilitado las condiciones generales para la acumulación de capital del conjunto de la burguesía local hasta comienzos de los años setenta. Más precisamente hasta el terremoto que destruyó Managua en diciembre de 1972.

La reconstrucción de Managua creó, según la versión más habitual, una dura pugna interburguesa, en la cual la fracción somocista habría roto las reglas del juego, desarrollando lo que la iniciativa privada denominó, entonces, como competencia desigual entre el Estado y la familia Somoza, y la burguesía no somocista.

A partir del terremoto, los Somoza entraron en actividades de tipo financiero y en la industria de la construcción. Ello provocó la ruptura de cierta alianza económica en el interior de la burguesía, que desembocó posteriormente en un mayor enfrentamiento político. Esto fue motivo de que se unieran a las fuerzas revolucionarias, particularmente las del FSLN, para el derrocamiento de la dictadura. La alianza tomó cuerpo en 1977-78, y se expresó mediante el Frente Amplio de Oposición, y luego en el Frente

Patriótico Nacional, en el programa de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, y en el propio Gobierno de Reconstrucción que accede al poder, luego de la caída de Somoza, el 19 de julio de 1979.

Esquemáticamente esta es la perspectiva más habitual sobre los enfrentamientos interburgueses y sus consecuencias políticas en Nicaragua en los años setenta (Torres Rivas, 1980; Ramírez, 1983). Sin embargo, un análisis más pormenorizado permite comprender de manera más nítida el tipo de alianza política que se estableció en 1977-79 para el derrocamiento de la dictadura. Pero principalmente posibilita abordar en una forma más amplia una de las perspectivas centrales del Estado revolucionario, esto es su propuesta de economía mixta.

*1.2. Una visión alternativa de la naturaleza de la dominación somocista y el surgimiento de la alianza revolucionaria:* a) El somocismo, sin duda, fue un producto original de la intervención norteamericana, y sirvió durante toda su existencia a los intereses geopolíticos de los Estados Unidos; pero sus bases sociales internas y la dinámica de las mismas adopta una complejidad que no puede explicarse meramente por lo que aconteció antes y después del terremoto de 1972.

b) El somocismo primigeniamente se sustentó en el Partido Liberal Nacionalista, que en los años treinta tenía su principal apoyo en la gran burguesía leonesa (familias Sacasa y Argüello). Luego al crearse la Guardia Nacional se abre un canal de movilidad social ascendente a capas medias y bajas de la oficialidad de la Guardia Nacional —que en su momento de máximo desarrollo llegó a contar con unos 1.000 oficiales, y un total de 15.000 miembros—. El control dinástico de la Guardia Nacional por los Somoza, que siempre ocuparon el cargo máximo, la fidelidad personal de jefes y oficiales, y el manejo patrimonialista del Estado, permitió que Somoza repartiera prebendas económicas entre la oficialidad, que incluían desde la administración de la corrupción, hasta puestos al frente del gobierno, y principalmente su enriquecimiento a través del acaparamiento de tierras y fincas, u otras inversiones, mediante decretos oficiales o créditos fáciles de la banca estatal (Millet, 1979).

c) De igual modo, el personal civil somocista fue paulatinamente formándose como cuadros políticos que no provenían de las filas de la oligarquía liberal tradicional. No obstante, su enriquecimiento fue creciente, en particular durante la administración de Anastasio Somoza Debayle.

En consecuencia, no podemos observar exclusivamente la escena política dominante a través de dos fracciones de la burguesía, expresadas por los partidos tradicionales, o por la modernización llevada a cabo en ambas matrices: grupos financieros, negocios agroindustriales, inversiones industriales, que tanto por parte de la familia Somoza y sus allegados, como por los grupos de extracción conservadora, no somocista, le dieron en el período 50-79 un gran dinamismo a la economía nicaragüense. El modelo dio lugar a la emergencia de otros sectores. Tanto por la vía política como por la militar, el somocismo complejizó el perfil de las clases propietarias, creando algo así como una burguesía propia desde el control del Estado y de los propios negocios privados que la familia ya manejaba desde los cuarenta (Millet, 1976).

d) A su vez, desde el punto de vista estructural —particularmente en el agro y no así en la industria—, la fuerte expansión de la segunda post-guerra profundizó el desarrollo capitalista en el agro, centralizó capitales a través del comercio y la banca, concentró capital en la esfera agroindustrial. Pero en la esfera directamente productiva del agro vemos una fuerte expansión de pequeños y medianos propietarios, en especial en la región central del país, con el avance de la frontera agrícola que se inicia en los años cuarenta con el trazado de las primeras carreteras pavimentadas, y continúa hasta el presente. Este proceso se ha detenido por razones extraeconómicas, fundamentalmente por la situación de guerra en esas zonas, y en menor medida por el impacto de la reforma agraria en zonas campesinas.

e) En esta dinámica compleja de clases, la expansión del capitalismo nicaragüense entre 1950 y 1979 parece dividir en el plano político de manera vertical a las clases propietarias y a la pequeña burguesía urbana. Burguesía somocista/burguesía no somocista, capas medias en ascenso somocistas y no somocistas.

Pero ¿cómo se canalizan las energías políticas de estas fracciones y capas en ascenso económico? El somocismo junto con la guardia nacional, mediante el Partido Liberal Nacionalista, estructura una red de departamentos municipales y locales, donde la representación política del gobierno se confunde fácilmente con tareas represivas, corrupción administrativa, prebendas económicas, etc. En los espacios municipales y locales (jefes políticos, jueces de mesta, capitanes de cañada, alcaldes, encargados cantonales, etc.) encontramos a parte de esta pequeña burguesía en ascenso —campesinos medios y ricos en el campo, comerciantes en las zonas urbanas— que además operaban como cuerpos de información de la seguridad somocista. En los años en que el FSLN estaba en crecimiento —años sesenta y comienzos de los setenta— estas estructuras políticas de capas medias somocistas eran muy eficaces como aparato de inteligencia de la guardia nacional, propinándole golpes a las estructuras clandestinas de las zonas urbanas y a las guerrillas en las áreas rurales.

Cabe recordar, como indicio de la importancia de estas redes políticas comarcales y zonales del somocismo sostenidas por capas medias y sectores populares, la campaña del FSLN por ajusticiar jueces de mesta que actuaron como colaboradores de la guardia nacional o directamente participaron en la represión del movimiento revolucionario. Según fuentes somocistas, fueron ajusticiados en las zonas de frontera agrícola alrededor de 60 jueces de mesta por el FSLN en los primeros años de los setenta. (Somoza, 1980).

f) Al mismo tiempo, este corte vertical de la burguesía y las capas medias se vincula con el auge sandinista. El FSLN, hasta las ofensivas de 1977, no tiene vinculaciones orgánicas con representaciones de la burguesía. Sobre todo a partir de 1972-1973, se produce la incorporación de jóvenes provenientes de la burguesía, principalmente cristianos revolucionarios, que habían reclutado a sus principales cuadros en los colegios religiosos,

fundamentalmente el orientado por los jesuitas. Así, como otros movimientos guerrilleros de América Latina, el FSLN surge por el impulso de jóvenes estudiantes universitarios y de escuelas secundarias en la lucha contra Somoza, y ante el ejemplo de la Revolución Cubana.

g) En las zonas rurales el sandinismo recibe apoyo del campesinado pobre o de los obreros agrícolas, que en Nicaragua no tienen tradición como organización gremial o como movimiento social. Este hecho se explica por dos razones: primera, las condiciones represivas obstaculizaron los intentos, y segunda debido principalmente a las condiciones estructurales del país (baja densidad de población, extensa frontera agrícola, fuerte peso de los pequeños y medianos productores, relativamente bajo peso económico si lo comparamos con países como El Salvador, Honduras o Guatemala —de gran hacienda o plantación de tipo enclave).

h) Al mismo tiempo, se destaca el apoyo de medianos productores, que si bien presentan algunos rasgos culturales de tipo campesino en cuanto a su inserción económica y su dinámica son claramente capitalistas del campo. Estos sectores encontraban trabas para su expansión debido a sus dificultades para acceder al crédito bancario, o para comercializar favorablemente sus productos. El capital dominante —somocista o no— se localizaba fundamentalmente en la circulación.

Por otro lado, la corrupción y la prepotencia somocista gopeaban a estos sectores emergentes subordinados, muchos de los cuales ahora son dirigentes de la UNAG. Un número significativo de estos productores han sido asesinados por la contrarrevolución.

i) Esta participación de los pequeños y medianos propietarios en la lucha sandinista —que adopta un carácter muy inorgánico ya que lo hace bajo la figura de colaborador de la guerrilla, es decir, participante ocasional en tareas puntuales, tales como dar alimentación, alojamiento, transporte, correo— se conecta con el otro período sandinista.

En efecto, la lucha de Sandino estaba inspirada en criterios nacionalistas y antioligárquicos, pero no se sustentaba en un movimiento de tipo agrarista, al estilo mexicano, ya que la estructura de clases del país se alejaba notablemente de la situación del México revolucionario. Como anota un observador de la época: "Yo he tenido ocasión de comprobar que la propiedad está muy dividida y que el país es de pequeña propiedad. Apenas hay latifundios, y éstos no son muy grandes. El agrarismo, pues, no tiene un gran campo de acción". (Belaustegui Goitia, 1934)

j) Las contradicciones interburguesas anteceden al terremoto de 1972. Este suceso es un factor de agudización, o más propiamente de ampliación del terreno del conflicto, con la característica que enfrenta muy directamente a la administración pública somocista y sus intereses particulares con otras fracciones interesadas en participar en el negocio de reconstruir Managua. Asimismo, se observan otros ejes del enfrentamiento interburgués que son mucho más profundos, y que remiten a las diferencias entre el capital propiamente productivo, que no tiene control sobre la banca o el comercio exterior, y el capital fundamentalmente asentado en la circulación que puede estar o no presente en la producción directa.

**Cuadro 2**  
**Control directo de los grupos financieros por parte de la burguesía financiera (Banco América, Banco Nicaragüense y grupo Somoza), 1971**  
 (% del PIB)

Banca	68
Construcción	71
Industria	25
Agricultura	25
Economía Nacional	20

Fuente: Strachan, 1972.

El capital más fuerte del país, asentado en los bancos, no tenía un control directo de la industria y la agricultura. Por otro lado, el comercio exportador —en los cuales estaban muy vinculados los principales accionistas de algunos grupos bancarios (principalmente en el café, azúcar, carne)— era el otro eje de dominación clave. Existen varias coyunturas de enfrentamiento claro entre fracciones productivas y el capital intermediario (Baumeister, 1982).

Esto permite comprender, como veremos en el apartado siguiente, la naturaleza del programa de la junta de gobierno de reconstrucción nacional que define el conjunto de la alianza antisomocista, y que incluye la nacionalización de la banca y del comercio exterior.

En 1957-58 los algodoneros hicieron fuertes presiones para que el gobierno los apoyara en sus negocios ante el capital comercial. Algo similar ocurrió en 1973-74. En el caso del café, en 1976 la Cooperativa de Cafetaleros se opuso rotundamente a que se promulgase una ley que legalizara la existencia de una asociación de exportadores de café. En la carne, donde la presencia de Somoza en los mataderos y la exportación era muy evidente, se sucedieron durante los años setenta constantes enfrentamientos entre productores y comerciantes-exportadores.

En síntesis, los enfrentamientos económicos —con fuerte contenido estructural— entre fracciones de la burguesía son de antigua data y no están suficientemente estudiados. No coincidían en los agrupamientos de somocistas/no somocistas. El conflicto alrededor de las consecuencias del terremoto fue uno más, aún en los años setenta, pero tuvo la ventaja de ubicarse claramente en la disyuntiva de intereses de Somoza versus el resto.

k) La alianza antisomocista, que se teje a fines de los años setenta, es producto de la capacidad del FSLN de presentar las alternativas a la misma. Es una alternativa ante las dictaduras latinoamericanas, y ante el conflicto con la oposición burguesa, en el plano económico y en lo político. Paralelamente, pero con un trasfondo histórico de más envergadura, se da la contradicción con los sectores populares y con el movimiento revolucionario.

La lucha antisomocista se caracterizó, independientemente de sus expresiones ideológicas o programáticas, por el no rechazo a la lucha armada. El Partido Conservador, hasta 1967, combinó los pactos con Somoza, la lucha cívica, y acciones armadas de tipo golpista, con el objeto de golpear a la cúpula del poder. Así se dieron las acciones de 1954, 1959 (Olama y Los Mollejones), el movimiento del 11 de noviembre de 1960, y la movilización de masas acompañada de cierta acción militar frustrada en los sucesos que dieron lugar a la masacre del 22 de enero de 1967.

El sandinismo a partir de 1977 inicia una operación política que trataba de revitalizar la lucha armada, principalmente en las áreas urbanas, con el objetivo de golpear a la Guardia Nacional y animar a las masas para que se sumaran a actividades insurreccionales. Esto fue acompañado por una amplia alianza política con todos los sectores interesados en el derrocamiento de la dictadura.

Se logra reunir la acción militar masiva con una alianza de clases amplia que incluye a sectores modernizados de la burguesía, trabados en su expansión por el sistema de dominación político y económico vigentes. Es interesante observar cómo se unifican, en el caso nicaragüense, modernización reprimida, lucha antidictatorial y objetivos revolucionarios, alrededor del problema nacional y de cuestiones sociales profundas.

1) Modernización reprimida: El somocismo había impulsado un proyecto de crecimiento económico acelerado —como lo hemos descripto anteriormente— expandiendo el desarrollo de capas profesionales, producto a su vez del crecimiento de la educación superior. Entre 1960 y fines del somocismo la matrícula en educación superior se elevó de 1.000 estudiantes a 21.000 en el año académico 1976-77 (UNAN en cifras y OEDEC, *Anuario Estadístico*, 1977).

Los profesionales pasan de representar el 2 por ciento de la población económicamente activa en 1950 al 4,5 por ciento en 1970. Se modernizó el aparato económico privado con el desarrollo de la banca, el comercio en gran escala, los servicios. El Estado modernizó algunos de sus segmentos, principalmente aquellos impulsados por la Alianza para el Progreso, AID, BID, SIECA, u otros organismos internacionales. Las islas de modernización se concentraron en el desarrollo rural, el planeamiento agropecuario, el Banco Central, la educación superior, la administración de empresas, algunas ramas de la ingeniería. No obstante, estas islas de modernización estaban completamente atadas a iniciativas externas y tenían un impacto limitado. Asimismo encontraron resistencias en la vieja burocracia somocista y en los políticos oficialistas que se sintieron amenazados por esta tecnocracia emergente, influenciada coyunturalmente, por los planteos de desarrollo rural integrado, necesidades básicas, agroindustrialización, tecnología apropiada, en boga en diversos organismos internacionales y norteamericanos. Todo esto tiene como saldo, sin embargo, la formación de postgrado de un número relativamente importante de profesionales nicaragüenses, parte de los cuales se suma a la lucha antidictatorial y colabora actualmente con la revolución.

El grupo élite —dentro de esta camada de jóvenes tecnócratas— que

se destacó fue el desarrollado en el Banco Central de Nicaragua. En 1974, durante una recepción al presidente Somoza, algunos de los jóvenes economistas hicieron comentarios que disgustaron al dictador, lo cual produjo la expulsión de los técnicos de ese organismo. Entre esos técnicos, algunos colaboraron con el proceso revolucionario mientras otros se sumaron a la contrarrevolución. De este grupo profesional, junto con el formado por el sector privado —destacándose el grupo del Ingenio San Antonio, el fabricante de azúcar más grande Centroamérica— surgirán figuras importantes de la Revolución, algunas de las cuales pasaron posteriormente a la contrarrevolución (del gabinete actual se destacan dos viceministros, un ministro, el presidente del Banco Central de Nicaragua y varios directores en el sector agropecuario).

La modernización parcial reprimió el desarrollo del grupo gerencial y formulador de políticas públicas y, en parte, lo volcó al torrente antidictatorial. La dictadura militar atrasada de los Somoza no podía desarrollar este esquema de modernización que implicaba reformas sociales, aunque para ello no necesitaban cuestionar el capitalismo *per se*. Incluso no dio lugar al desarrollo de grandes plantaciones modernas como podían encontrarse en El Salvador, Guatemala, Costa Rica u Honduras. En los casos en que desarrolló algunos segmentos de modernización en el agro —arroz de riego y tabaco habano— se recurrió a técnicos cubanos exiliados en Miami.

El pacto político de la amplia alianza conducida por los sandinistas, se refleja en el programa de la junta de gobierno y en la práctica estatal abierta en 1979. El programa sintetiza: a) los objetivos democráticos de la amplia alianza de derrocar a Somoza y apropiarse para el conjunto del país de sus bienes, y formar un área estatal o social. b) Nacionalizar el comercio exterior y la banca, en función de los intereses de la burguesía subordinada y de las tareas nacionales y antioligárquicas del movimiento revolucionario. c) Llevar a cabo una reforma agraria, sobre la base de las tierras de los somocistas o las tierras ociosas, pero sin afectar al sector moderno independientemente de su tamaño. d) La ampliación de los servicios de salud, educación, seguridad social, transporte, condiciones de trabajo, como parte del mejoramiento del nivel de vida de la población. d) Una presencia estatal en el conjunto de actividades económicas y sociales que expresaba la emergencia de estas capas profesionales y militantes, junto con la necesidad de regular un modelo de economía mixta en el marco de una revolución democrática-popular.

## 2. Transformaciones en la economía internacional

El periodo comprendido entre la revolución de 1979 y la situación actual ha implicado profundas transformaciones en la economía internacional para Nicaragua. Podemos distinguir, esquemáticamente: a) las comunes al resto de los países latinoamericanos; b) las comunes al resto de los países del área centroamericana, y c) las específicas del país.

Por la naturaleza de este trabajo no consideramos necesario ampliar

las dos primeras transformaciones. Sólo haremos un recuento rápido.

1) Los años ochenta han significado un proceso generalizado de retracción económica para América Latina en general, y para Centroamérica en particular. El producto interno bruto por habitante en 1986 es un 8 por ciento inferior al de 1980, con un nivel de exportaciones inferior al de 1980, y principalmente con una drástica reducción de la capacidad importadora que pasa de 90.4 miles de millones de dólares en 1980, a menos de 60 mil millones en la actualidad, signo de la retracción de las economías, tanto en su capacidad de consumo como, principalmente, en su capacidad productiva e inversionista.

El peso de la deuda externa sigue elevándose, habiendo aumentado entre 1980 y 1986 en alrededor de 150.000 millones de dólares. Los países grandes e intermedios han aplicado programas de ajuste que por regla han tendido a reducir los niveles internos de inflación, a retraer las importaciones y a crear condiciones más favorables para las exportaciones y las inversiones. Sin embargo, al margen de algunos éxitos en el control inflacionario, se observa que el nivel inversionista, y consecuentemente su impacto sobre la producción, el empleo y las exportaciones, no ha sido satisfactorio. Esta situación ha creado incertidumbre tanto a nivel académico como en los formuladores de políticas económicas, acerca de la viabilidad estructural de estos programas de ajuste (véase entre otras, la revista *Nueva Sociedad*, marzo-abril de 1987, dedicada especialmente a las políticas de ajuste).

2) En Centroamérica la crisis económica golpea más fuertemente que al resto de América Latina porque, por un lado, sus economías presentan un alto grado de vulnerabilidad frente a las oscilaciones del mercado mundial, y por otro, porque van acompañadas de una crisis política profunda en casi todos los países del área.

Asistimos a una crisis profunda de las actividades de exportación tradicionales.

**Cuadro 3**  
**Centroamérica: Evolución de las exportaciones agropecuarias tradicionales (café, azúcar, algodón, carne y banano)**  
(miles de millones de dólares)

	1970	0,7	1979	3,0
	1975	1,4	1985	2,3

Esto implica la reducción de las exportaciones agropecuarias tradicionales en aproximadamente 700 millones de dólares, que significan más que el total de las exportaciones que Nicaragua u Honduras realizaba a fines de los años setenta.

3) Crisis del mercado común centroamericano: La contracción de las economías centroamericanas, sus dificultades para obtener divisas para

realizar importaciones, ha incidido en una caída muy significativa del comercio dentro del mercado común centroamericano. Basta señalar que entre 1980 y 1985 las exportaciones dentro de Centroamérica caen de 1.2 mil millones de dólares a 700 millones, y la tendencia de los últimos años es hacia un mayor deterioro, de tal forma que coloca al volumen del comercio intraistmo en un nivel cercano a los 400 millones de dólares en 1986, y valores similares se esperan para 1987. (América Central, *Boletín Informativo de la Agencia ANN*, 9 de febrero de 1987). Esto ha afectado en particular a los países relativamente más industrializados, como Guatemala y El Salvador, que colocaban sus productos en los otros países.

4) Caida del proceso inversionista: La crisis económica y la situación política centroamericana se alimentan mutuamente, incidiendo en la caída del nivel de inversiones y en una tendencia constante a la fuga de capitales hacia el exterior de la región.

**Cuadro 4**  
Nivel anual de Inversiones en 1984  
(1978=100)

El Salvador	40
Guatemala	57
Honduras	92
Nicaragua	285
C. Rica	84

Fuente: José Roberto López (1987) a su vez basado en el Consejo Monetario Centroamericano, *Boletín Estadístico*, 1984.

El cuadro 4 nos permite adelantar un elemento que ha diferenciado a Nicaragua del resto de Centroamérica: el nivel de inversión no cae al entrar el período de recesión de los años ochenta. Nos encontramos con un proceso donde caen drásticamente las exportaciones, el consumo privado, y el producto no logra recuperar los niveles previos a la guerra contra Somoza. Sin embargo, en conexión directa con un proceso muy acelerado de modernización de las fuerzas productivas materiales en la agricultura, el nivel de inversiones estatales aumenta notablemente hasta 1985.

Posteriormente, la economía de supervivencia que impone la guerra de agresión que impulsa la administración norteamericana, ha fijado límites muy rígidos a las posibilidades de mantener un ritmo inversionista de esta naturaleza. Asimismo, la nueva situación sociopolítica, generada por el contexto de la guerra, coloca otras prioridades en primer término, así como estrategias de incorporación del sector tradicional de la agricultura, tanto del sector campesino como de medianos y grandes productores.

#### 2.1. Nicaragua ante las transformaciones de la economía internacio-

**Cuadro 5**  
Comercio Exterior de Nicaragua por destino y origen 1975, 1977, 1982, 1984 y 1985  
(En US\$S. Millones y Estructura Porcentual)

Países y Regiones	1975	1977	1980	1982	1984	1985
1. Exportaciones FOB						
1.1. MCCA	375,2	636,8	450,4	405,8	398,6	288,5
1.2. Caribe	92,6	134,0	76,4	52,1	37,1	24,2
1.3. América Latina	4,3	7,9	5,6	8,1	6,9	9,2
1.4. Cuba	2,8	18,7	2,5	16,0	6,9	0,0
1.5. Europa y Canadá	0,0	0,0	0,0	1,3	10,0	8,2
1.6. Estados Unidos	95,6	193,1	174,5	134,5	130,9	152,7
1.7. Japón	102,4	144,9	162,3	90,4	52,8	20,1
1.8. Socialistas (CAME)	48,7	69,8	12,7	44,9	96,6	60,6
1.9. Otros	1,1	6,3	12,1	28,6	23,4	7,4
Estructura %						
2. Exportaciones FOB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2.1. MCCA	24,7	21,0	16,7	12,8	9,3	8,1
2.2. Caribe	1,1	1,2	1,2	2,0	1,5	1,1
2.3. América Latina	0,7	2,9	0,6	3,9	1,7	0,0
2.4. Cuba	0,0	0,0	0,0	0,3	2,5	2,8
2.5. Europa y Canadá	25,5	30,3	38,7	33,1	32,8	51,1
2.6. Estados Unidos	27,3	22,8	36,0	22,3	13,2	6,7
2.7. Japón	13,0	11,0	2,8	11,1	24,2	20,3
2.8. Socialistas (CAME)	0,3	1,0	2,7	5,9	7,0	2,5
2.9. Otros	7,4	9,8	1,2	7,4	8,8	7,4

3. Importaciones FOB							
3.1. MCCA	516,9	761,9	887,2	775,5	791,0	72,3	892,3
3.2. Caribe	112,7	164,5	300,6	116,9	9,0	57,2	20,5
3.3. América Latina	4,9	13,2	12,6	9,6	9,0		
3.4. Cuba	86,8	120,3	193,1	224,2	143,7	101,3	
3.5. Europa y Canadá	0,0	0,0	0,2	30,6	40,0	43,8	
3.6. Estados Unidos	93,9	148,8	98,7	154,0	187,0	189,7	
3.7. Japón	167,5	219,5	243,6	147,4	133,7	67,1	
3.8. Socialistas (CAME)	38,3	77,1	26,6	18,5	24,2	30,7	
3.9. Otros	6,5	2,3	1,6	58,5	159,9	338,6	
Estructura %	6,3	16,2	8,2	15,8	20,6	33,3	
4. Importaciones FOB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
4.1. MCCA	21,8	21,6	33,9	15,1	9,2	6,4	
4.2. Caribe	0,9	1,7	1,4	1,2	1,1	2,3	
4.3. América Latina	16,8	15,8	21,8	28,9	18,2	11,4	
4.4. Cuba	0,0	0,0	0,0	3,9	5,1	4,9	
4.5. Europa y Canadá	18,2	19,5	11,1	19,9	23,6	22,4	
4.6. Estados Unidos	32,4	28,8	27,5	19,0	16,9	7,5	
4.7. Japón	7,4	10,1	3,2	2,4	3,1	3,4	
4.8. Socialistas (CAME)	1,3	0,3	0,2	7,5	20,2	37,9	
4.9. Otros	1,2	2,1	0,9	2,0	2,6	3,7	

Fuentes: Ministerio de Comercio Exterior y Cuadros Nros. 8.6 y 8.7 del Anexo III.  
Elaboración: Hugo Cabezas, 27-07-1986.

**Cuadro 6**  
Préstamos y Donaciones recibidas por Nicaragua por bloques de países 1973-1984  
(En Millones de US\$ y Estructura Porcentual)

CONCEPTOS	1979	1980	1981	Sub-Tot.	1982	1983	1984	Sub-Tot. TOTAL
<b>Préstamos Recibidos</b>								
1. Organismos Multilaterales	213,0	171,0	86,7	470,7	93,6	65,6	0,0	159,2 629,9
1.1. Mundiales	22,0	67,0	33,7	122,7	37,0	0,0	0,0	37,0 159,7
1.2. Regionales	191,0	104,0	53,0	348,0	56,6	65,6	0,0	122,2 470,2
2. Gobiernos	58,7	300,1	670,6	1029,4	402,1	336,3	341,7	1080,1 2109,5
2.1. Norteamérica	0,0	72,6	0,0	72,6	0,0	0,0	15,7	15,7 89,3
2.2. Europa Occidental	14,6	63,6	60,2	138,4	38,7	86,7	39,5	158,9 297,3
2.3. América Latina	44,1	118,9	332,5	495,5	138,5	83,5	86,1	308,1 809,6
2.4. Otros del Tercer Mundo	0,0	0,0	103,0	103,0	3,0	33,6	0,0	36,8 780,5
2.5. Países Socialistas	0,0	45,0	174,9	219,9	221,9	132,3	206,4	560,6 2739,4
3. Total Contrataciones	271,7	471,1	757,3	1500,1	495,7	401,9	341,7	1239,3
<b>Donaciones Recibidas</b>								
1. Organismos Multilaterales	3,7	11,4	3,0	18,1	3,8	10,1	7,2	21,1 38,2
1.1. Mundiales	3,0	9,9	2,9	15,8	3,7	10,0	7,1	20,8 36,6
1.2. Regionales	0,7	1,5	0,1	2,3	0,1	0,1	0,1	0,3 2,6
2. Gobiernos	79,3	63,1	32,1	174,5	27,2	31,6	20,1	78,9 253,4
2.1. Norteamérica	16,3	4,4	4,4	25,1	3,2	3,5	0,5	7,2 32,3
2.2. Europa Occidental	37,8	31,2	17,0	86,0	20,5	28,1	19,6	68,2 154,2
2.3. América Latina	25,2	27,5	10,7	63,4	3,5	0,0	0,0	3,5 66,9
2.4. Otros del Tercer Mundo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0 0,0
2.5. Países Socialistas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0 0,0
3. Total Donaciones	83,0	74,5	35,1	192,6	31,0	41,7	27,3	100,0 296,6

Total Prestamos Y Donaciones	216,7	182,4	89,7	498,8	97,4	76,7	7,2	180,3	689,1
1. Organismos Multilaterales	25,0	76,9	36,6	132,5	40,7	10,0	7,1	57,8	196,3
1.1. Mundiales							0,1	122,5	472,8
1.2. Regionales	191,7	105,5	53,1	350,3	56,7	65,7			
2. Gobiernos	138,0	363,2	702,7	1203,9	429,3	367,9	36,8	1159,0	2362,9
2.1. Norteamérica	16,3	77,0	4,4	97,7	9,2	3,5	16,2	22,9	120,6
2.2. Europa Occidental	52,4	94,8	77,2	224,4	59,2	114,8	53,1	227,1	451,5
2.3. América Latina	69,3	146,4	343,2	558,9	142,0	89,5	86,1	311,6	870,5
2.4. Otros del Tercer Mundo	0,0	0,0	103,0	103,0	3,0	33,8	0,0	36,8	139,8
2.5. Países Socialistas	0,0	45,0	174,9	219,9	221,9	132,3	206,4	560,6	780,5
3. Total Recursos Recibidos	354,7	545,6	792,4	1692,7	526,7	443,6	369,0	1339,3	3032,0
Total Estructura Porcentual									
1. Organismos Multilaterales	61,1	33,4	11,3	28,9	18,5	17,1	2,0	13,5	22,1
1.1. Mundiales	7,0	14,1	4,6	8,2	7,7	2,3	1,9	4,3	6,5
1.2. Regionales	54,0	19,3	6,7	20,7	10,8	14,8	0,0	9,1	15,6
2. Gobiernos	38,9	66,6	88,7	71,1	81,5	82,7	98,0	86,5	77,9
2.1. Norteamérica	4,6	14,1	0,6	5,6	0,6	0,8	4,4	1,7	3,0
2.2. Europa Occidental	14,8	17,4	9,7	13,3	11,2	25,9	14,4	17,0	14,9
2.3. América Latina	19,5	26,8	43,3	33,0	27,0	18,8	23,3	23,3	28,7
2.4. Otros del Tercer Mundo	0,0	0,0	13,0	6,1	0,6	7,6	0,0	2,7	4,6
2.5. Países Socialistas	0,0	8,2	22,1	13,0	42,1	29,8	55,9	41,9	25,7
3. Total Recursos Recibidos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Cooperación Externa y Cuadro Nro. 8.2 del Anexo III.  
Elaboración: Hugo Cabisess, 27-07-1986.

nal: Nicaragua suma al impacto general sufrido por los países latinoamericanos y centroamericanos, una serie de especificidades que tienen que ver con el proceso de reinserción en el mercado mundial, las transformaciones en las relaciones de propiedad operadas como consecuencia de la Revolución de 1979, y más recientemente los efectos significativos que la guerra provoca sobre la economía y la sociedad global. En este apartado nos concentraremos en las modificaciones operadas en la inserción en la economía internacional. En la Sección III, Modernización del Estado, abordaremos los otros aspectos.

Los cambios más importantes apuntan: a) cambios en los mercados de exportación como de importación. b) Una caída drástica en el nivel de exportaciones explicado por el cierre del mercado norteamericano a los productos nicaragüenses, que afecta sensiblemente las colocaciones de azúcar, carne, banano, tabaco y mariscos que tenían situaciones preferenciales en el mercado norteamericano antes del bloqueo económico impuesto por la Administración norteamericana. c) Un mantenimiento e incremento del nivel de importaciones producto de la asistencia del campo socialista; con grandes desigualdades en su composición. Elevación del nivel de importaciones de bienes de capital, mantenimiento de bienes intermedios, y fuerte caída en bienes de consumo, en particular en los bienes de consumo duraderos. (Véanse cuadros 5 y 6 en las páginas siguientes).

**Cuadro 7**  
**Nicaragua: composición de las importaciones (1977-1985)**  
(en millones de dólares)

	1977	1985
Bienes de consumo	182	143
Bienes intermedios	387	492
Bienes de capital	193	197
Total	762	832

Fuente: Banco Central de Nicaragua y Cepal.

Se observa una reducción sensible en los bienes de consumo per cápita —téngase presente que la población en 1985 es un 25 por ciento superior a la existente en 1977—. En particular la caída se ha dado en bienes de consumo duraderos —electrodomésticos, entre otros— y en variados rubros de los no duraderos. Esto genera a partir de 1984 una escasez acentuada que repercute sobre el nivel de vida de la población. Por el contrario, en bienes intermedios la dotación global se ha incrementado, aunque el producto interno bruto sea actualmente inferior al existente en 1977. Sin embargo, los problemas se concentran en determinadas materias primas y particularmen-

te en las dificultades de mantenimiento de la infraestructura de origen norteamericano con que cuenta el país. A su vez, en bienes de capital se observa el sostenimiento de un proceso inversionista fundamentalmente en el área agropecuaria y agroindustrial, llevándose sustancialmente el parque de maquinaria agrícola, avanzando la recolección mecanizada en cultivos tradicionalmente cosechados manualmente, con algodón y granos básicos. Con todo, respecto a bienes de capital y equipos de transporte los efectos de la guerra han debilitado el impacto productivo de estas importaciones. Al mismo tiempo, la readaptación a equipos de origen soviético tiene un costo aún en proceso.

En síntesis, vemos una marcada peculiaridad en la forma en que Nicaragua atraviesa esta situación de crisis internacional, y en particular del área centroamericana en los años ochenta. Cambia su inserción en el mercado internacional. Cae su capacidad exportadora notablemente. Se reduce casi al mínimo la asistencia financiera de origen multilateral. Aumenta notablemente la deuda externa, en especial en los primeros años de la revolución. La asistencia del campo socialista, y de algunos países del Tercer Mundo y escandinavos, mantiene la capacidad importadora del país, por lo cual surge una paradoja. Nicaragua es el país de América Latina, que de acuerdo al informe Cepal, *Balance preliminar de la economía latinoamericana 1986*, se encuentra con un índice del quantum de sus importaciones más alto de América Latina (véase cuadro 8, pág. 18, del *Balance preliminar*, donde con base 100 en 1980, Nicaragua alcanza un quantum de 118 en 1986, mientras que la media latinoamericana es 77 y para los países centroamericanos es de 82 para Costa Rica, 109 para El Salvador, 70 para Guatemala y 113 para Honduras. Y, por otro lado, en el cuadro 7 del mismo informe podemos apreciar que Nicaragua tiene el nivel quantum de sus exportaciones más bajo de América Latina —siempre con base 100 en 1980, bajando a 53 en 1986—).

La relación inversiones/PIB ha sido de las más altas de la región, en particular por la modernización significativa del sector agropecuario estatal y parte del cooperativo. (Véanse más detalles en la Sección III sobre Modernización del Estado). El peso del sector público se elevó en todas las direcciones: aumento del gasto público, de la inversión, del empleo estatal, y también del nivel de presión fiscal (relación ingresos fiscales sobre el PIB). Nicaragua tenía sus relaciones económicas internacionales establecidas, principalmente, con Estados Unidos, Europa Occidental, Japón y el Mercado Común Centroamericano. Estas se han reducido sensiblemente, con la excepción de las exportaciones a Europa Occidental. En las importaciones, el peso ha pasado al campo socialista, tanto para el sostenimiento de la economía como de la guerra.

### 3. Procesos de democratización

3.1. *Transición a un régimen de democracia representativa*: Obviamente el problema de la Revolución de julio de 1979 tiene que vincularse con el proceso de democratización que vive Nicaragua, muy dis-

tinto, por cierto, a las aperturas democráticas de América del Sur, o a la transición a regímenes constitucionales en algunos países centroamericanos (El Salvador, Guatemala y Honduras). Aquí se trata de una revolución de base popular para resolver, principalmente, el problema nacional, el fin de la república bananera impuesta por los Estados Unidos a partir de 1909. A ello se unen transformaciones sociales que coexisten con un sector privado, de pequeña y mediana burguesía. Esto ha dado lugar a una Revolución en la que predomina una dirección político-ideológica cohesionada por posiciones socialistas, pero que subordina estos objetivos, ya sea por razones geopolíticas y también por el perfil estructural del país —por lo menos hasta lo que resta del siglo—. El carácter democrático de la revolución es fundacional del nuevo régimen, en tanto desplaza los rasgos oligárquicos, antinacionales y autoritarios del pasado.

Sin duda, la forma de acceso al poder, el peso de la vanguardia político-militar en la derrota de los Somoza y en la construcción del nuevo Estado y de la nueva sociedad civil —prácticamente inexistente hasta entonces, si entendemos por sociedad civil la posibilidad libre y masiva de organización para los distintos intereses corporativos, en especial para los sectores populares— tienen el tipo de estructuración del nuevo sistema político. En otros términos, la permanente contradicción entre estilos democráticos-participativos con estilos autoritarios y elitistas en distintas instancias del poder.

La institucionalización de las formas de representación pasan por dos grandes fases, una corresponde al periodo del Consejo de Estado (1980-1984) y la segunda a la Asamblea Nacional (de 1985 y que continúa hasta el presente). La primera se caracteriza por su tono mas corporativo: las organizaciones sindicales, populares, profesionales, empresariales, religiosas, y de los partidos políticos, envían sus representantes para formar este Consejo de Estado, con atributos colegiados compartidos con el Poder Ejecutivo nacional —formado entonces por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional—.

La segunda da mayor peso a la ciudadanía y a los partidos políticos, ya que mediante el voto universal se elige un Poder Ejecutivo —presidente y vice— y una Asamblea Nacional unicameral de 96 diputados.

El Consejo de Estado, en sus cinco legislaturas, expresa dos aspectos del proceso revolucionario. Por un lado, su composición expresaba la correlación de fuerzas en el interior del bloque antisomocista. De ahí que su configuración inicial —ideada en junio de 1979, antes del derrocamiento de la dictadura— fuera de 33 miembros. Luego se incorporaron 51 miembros, dando lugar a la participación de sectores populares, no prevista en el primer diseño. En segundo lugar, fungió como un mecanismo de participación y de politización de los cuadros de las organizaciones formadas en el periodo previo al derrocamiento de la dictadura o inmediatamente después del triunfo.

**Cuadro 8**  
**Fecha de formación de las principales organizaciones representadas en el Consejo de Estado (con exclusión de los partidos políticos)**

- Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), 1978.
  - Central Sandinista de Trabajadores (CST), 26 de julio de 1979.
  - Federación de Trabajadores de la Salud (FETSALUD), 1975.
  - Comités de Defensa Sandinistas (CDS), luego del 19 de julio de 1979, aunque tienen antecedentes en 1978 en los Comités de Defensa Civil y en los Comités de Acción Popular (CAP).
  - Juventud Sandinista 19 de julio, luego del triunfo.
  - Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza (AMLAE), luego del triunfo, siendo la continuación de AMPRONAC, fundada en 1977.
  - Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN), 1978-79.
  - Unión de Periodistas de Nicaragua (UPN), 1978-79.
  - CONAPRO (Héroes y Mártires), 1980.
  - Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), creada en abril de 1981 e incorporada al Consejo de Estado en ese año.
- Otras instituciones directamente vinculadas al Estado, como las Fuerzas Armadas y el Consejo Nacional de Educación Superior, fueron creadas luego de julio de 1979.

El Consejo de Estado aprobó un conjunto de leyes, entre las que se destacan la del servicio militar obligatorio, la de funcionamiento de los partidos políticos, la ley electoral, leyes sobre la relación entre padres, madres e hijos y sobre alimentos (que buscan la protección económica de los hogares sin padre).

También se promulgaron leyes para proteger a otros protagonistas activos de la revolución: brigadistas de la educación y la salud, combatientes y lisiados de guerra, policías voluntarios, combatientes de la producción, etc.

Inicialmente, el Consejo de Estado —de acuerdo con programa de gobierno fijado en junio del 79— estaba compuesto por 33 miembros, agrupados en 6 bloques: 1) FSLN; 2) Frente Patriótico Nacional (que expresaba la alianza del FSLN con los sectores de izquierda y de centro-izquierda); 3) Frente Amplio de Oposición, agrupamiento de fuerzas de centro y derecha que buscó prolongar la mediación de la OEA y los Estados Unidos en el conflicto interno de Nicaragua; 4) Consejo Superior de la Empresa Privada; 5) Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua; 6) Asociación Nacional del Clero.

La nueva composición mantuvo a estas fuerzas —algunas se retiraron para sumarse a la oposición extraparlamentaria o directamente a la contrarrevolución— a las que se le sumaron las agrupaciones populares revolucionarias.

narias, que hasta el triunfo se habían expresado de manera clandestina y, principalmente, bajo formas de lucha político-militar.

**3.2. La Asamblea Nacional:** La Asamblea Nacional es producto de las elecciones generales del 4 de noviembre de 1984 en las cuales se eligió a los diputados y al Poder Ejecutivo nacional. Las elecciones estaban previstas en el Programa de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional; inicialmente se había fijado su realización para 1985, pero la Junta decidió adelantártelas para 1984. La tasa de participación electoral alcanzó al 75,4 por ciento de los inscriptos. Este nivel, si se tiene en cuenta que el voto no era obligatorio —la obligatoriedad era para la inscripción—, y en el marco de una situación de guerra fronteriza y de constantes amenazas de invasión norteamericana, es significativamente elevado. Superior o similar al grueso de las democracias constitucionales latinoamericanas. En las elecciones compitieron 7 partidos, donde, obviamente, el Frente Sandinista era la fuerza principal. Pero los resultados muestran, aproximadamente, dos tercios de los votos para el FSLN y un 33 por ciento para la oposición, en especial para las fuerzas de centro-derecha (Partido Popular Social Cristiano, Partido Liberal Independiente y Partido Conservador Demócrata). La elección en las fuerzas de izquierda —los tres partidos marxistas-leninistas— fue muy pobre, ya que obtuvieron en conjunto menos del 4 por ciento de los votos, indicio claro de la debilidad de las fuerzas de izquierda tradicionales en Nicaragua. El tercio obtenido por la oposición muestra la vitalidad del sistema de partidos, y las perspectivas de estas fuerzas de incrementar su peso electoral, al tiempo que plantea un serio reto para el FSLN, para mantenerse como partido de gobierno. Una prueba de esto se observa en las elecciones municipales previstas para 1988, en las cuales la transacción con las demandas de la sociedad civil local tendrá mayor peso.

**3.3. Otros procesos de democratización:** Probablemente son más significativos las transformaciones democráticas operadas en la posibilidad de organización para los sectores populares, su capacidad de demandar ante las instituciones estatales, y su acceso a la defensa militar del poder revolucionario.

Al momento del triunfo existían en Nicaragua sólo 133 sindicatos que agrupaban a 27.020 afiliados, o sea aproximadamente el 7 por ciento de los asalariados del país. Para 1983 se estima que existían 1.103 sindicatos con 207.391 afiliados, lo cual elevaba la tasa de participación sindical de los asalariados a 40 por ciento.

En el sector campesino y de medianos productores no había ningún agrupamiento corporativo importante en 1979. Las cámaras empresariales, que tampoco eran fuertes, agrupaban fundamentalmente a los grandes productores. A partir de abril de 1981, la UNAG impulsada por el FSLN abrió un espacio organizativo para el campesinado, como también para medianos y grandes productores que comparten los postulados fundamentales de la Revolución. En la actualidad, la UNAG reúne aproximadamente las dos terceras partes del campesinado del país, y su peso en la producción agropecuaria alcanza alrededor del 50 por ciento de la producción nacional, aunque su proceso de consolidación organizativa es aún incipiente. Sus iniciati-

vas se concentran en los aspectos productivos y de abastecimiento a los productores, en especial en los rubros en que el Estado no tiene capacidad de hacerlo.

Otras instancias de expresión de las demandas populares, especie de canales de comunicación entre las bases y el Estado, han sido los Comités de Defensa Sandinista, organización de los pobladores para resolver problemas de abastecimiento, nivel de vida, salud, etc. Los Cara al Pueblo, comparecencias semanales del Presidente de la República y su gabinete ante determinado sector de la población, o región geográfica, donde se plantean demandas y alternativas ante problemas determinados.

La lista de instancias es amplia, originadas desde el aparato estatal, el FSLN, las organizaciones sindicales, populares, de profesionales. Sin duda, el sandinismo ha buscado canalizar todas las posibles inquietudes y demandas reales o potenciales de la población en instancias orgánicas al Estado y al Frente Sandinista. Sin embargo, el estilo de organización y conducción de estos frentes es contradictorio. Por un lado, se observan tendencias verticalistas, de bajar línea, de elaborar alternativas sin consulta con las bases, etc. Por otro, cuando los sectores de base desconocen la convocatoria de sus dirigencias, cuando buscan caminos alternativos, las instancias superiores rectifican e incrementan el nivel de consulta y la participación hacia abajo.

De alguna manera, las instancias organizativas funcionan en la medida en que las bases presionan desde abajo. La participación efectiva y la obtención de ventajas sustanciales sigue ratificando la regla clásica de la movilización y la lucha de los interesados. No se trata de enfrentamientos clasistas, en sentido estricto, sino más bien de una confrontación entre élites movilizadoras con legitimidad ante la población —no tanto a nivel individual sino como representantes de las instituciones de la Revolución, pero con un impulso movilizador parcial, que puede convertirse en formas burocratizadas, rutinarias e ineficaces— y de masas muy recientemente incorprobadas a formas de representación colectivas —no tienen historia sindical, de convenios colectivos, etc.— pero tienen un gran potencial de movilización —espontánea o inducida por vanguardias políticas o instancias estatales en el presente. De ahí el ciclo permanente de demanda-presión-respuesta gubernamental.

Hay un elemento muy importante que caracteriza a este tipo de demandas y presiones populares: la separación del aspecto económico del político. Esto significa que los sectores populares demanden, protesten y presionen a las autoridades permanentemente por problemas de abastecimiento, transporte, servicios de educación, salud, corrupción, clientelismo, nepotismo, amiguismo, etcétera, etc.

Los periódicos, y principalmente las radios sandinistas, están colmadas diariamente de estas denuncias. La radio oficial del gobierno, la Voz de Nicaragua, que se escucha en todo el país y tiene la mayor audiencia, superior aún al vocero del FSLN, Radio Sandino, consta de dos programas —que duran en conjunto más de 10 horas— donde se suceden denuncias; las personas se identifican haciendo ataques de todo tipo, a comerciantes

especuladores, burócratas, etc. Como afirmaba ya en 1983 un comandante de la Revolución: "Hay descontento, hay inconformidad extendida en el pueblo por los problemas del abastecimiento, (...) si nosotros quisieramos proponer a nuestro Ministro de Comercio Interior para que sea candidato a la alcaldía de Managua, seguramente no le darían ni un solo voto." (Jaime Wheelock, *El Gran Desafío*, 1983).

Pero la protesta por los problemas económicos no se traduce en un rechazo político a la Revolución. Las encuestas siempre colocan a la guerra y a Reagan como el principal responsable de los problemas del país. El respaldo político se sostiene como lo muestra la incorporación a la defensa, el agotamiento de la capacidad de la contrarrevolución de lograr adeptos. Como dice Wheelock, "si nuestro pueblo sabe que la CIA le está preparando un atentado a ese mismo ministro de comercio interior, ese ministro tendría detrás de él, para defenderlo, a todo un pueblo" (op. cit.)

Mientras que en El Salvador las encuestas muestran que el problema popular más grave es la crisis económica, colocando en segundo término a la guerra interna, en Nicaragua, las encuestas colocan a lo económico subordinado a lo político-militar, y donde la responsabilidad principal corre por cuenta de la administración norteamericana. (Martín-Baró y Orellana, *Una encuesta de opinión pública*, Universidad Centroamericana, setiembre de 1986. Para Nicaragua, los sondeos del CIERA).

En síntesis, este proceso de democratización se da en un marco de gran movilización popular, y del conjunto de la sociedad, donde el FSLN articula una alianza muy compleja donde ningún sector social encuentra plenamente satisfechas sus necesidades más inmediatas:

"Todo el mundo esperaba —afirma Bayardo Arce— de la revolución lo contrario de lo que se vivió en el somocismo. Por ejemplo, el empresario politizado resentía del somocismo la competencia que le hacía en sus negocios. Esperaba que la revolución eliminara esa competencia y así podría volver a tener los niveles de rentabilidad y explotación que caracterizaron el período que va desde 1960 al terremoto (de Managua, en diciembre de 1972), en el cual Somoza les dejó ganar por la libre. Resulta que ahora no hay una familia Somoza haciendo la competencia, sino que hay un área propiedad del pueblo mucho más fuerte y dinámica. También podemos mencionar el hecho de que la clase obrera, por su parte, espera de la revolución la absoluta libertad sindical, el aumento de salarios, representaciones en los consejos de empresas, un sinnúmero de reivindicaciones acumuladas. Cuando descubren que la revolución no les puede satisfacer todo, algunos sectores se sienten desencantados, sobre todo entre los afiliados al sindicalismo de oposición socialcristiano y pronorteamericano" (Ivernizzi y otros, 1986).

#### 4. Demandas y movimientos sociales

En un contexto como el sandinista es difícil pensar en la existencia de movimientos sociales que no son partícipes de proyectos totalizantes.

Centralmente, lo que se debate en Nicaragua pasa por la opción Revolución/Contrarrevolución, que más específicamente significa la realización o no de una revolución política centrada en la resolución de la cuestión nacional ante los Estados Unidos.

Sin embargo, el campo de la Revolución puede definirse en un sentido amplio, de manera negativa: está formado por aquellos sectores que no buscan la invasión norteamericana o el triunfo de la contrarrevolución somocista. Esto incluye a todos los partidos parlamentarios y muchos de los extraparlamentarios, y cruza a las organizaciones de la empresa privada. Dentro del campo popular este núcleo es predominante. En consecuencia, existen varias versiones del camino futuro de la revolución, sobre todo si finaliza o se deteriora la agresión contra apoyada por el gobierno norteamericano.

En este marco amplio de la Revolución sí podemos pensar en movimientos sociales que pueden ser parcial o totalmente parte de organizaciones sandinistas, o no sandinistas. Entre otros, movimiento de mujeres, los innovadores dentro de los obreros calificados y técnicos medios (que construyen piezas que antes eran importadas, surgiendo inicialmente como una iniciativa en los propios talleres de reparación, y que en la actualidad agrupa a más de 500 innovadores sólo en Managua), los profesionales, los medianos empresarios de raíz plebeya, algunas iglesias protestantes, que han creado mecanismos similares a instituciones totales, donde familias de ingresos bajos logran empleo, ayuda mutua, mecanismos grupales de abastecimiento, vida ascética y, por supuesto, varias horas diarias de oración.

¿Por qué podemos considerar a éstos como movimientos sociales? Como aclaramos anteriormente no podemos aplicarle la regla de los movimientos sociales europeos o de algunos países latinoamericanos —o sea verlos como una alternativa organizativa a las instancias corporativas o partidarias—. En casi todos los casos mencionados encontramos una presencia corporativa o partidaria, sin embargo, podemos observar la insistencia en reivindicaciones específicas, que escapan los límites de la representación corporativa o partidaria.

En la sección II, en el apartado sobre innovaciones en la representación de demandas y movimientos sociales, profundizaremos este análisis, en especial sobre el movimiento de mujeres. A su vez, veremos las innovaciones vinculadas con el movimiento corporativo, como el caso de los medianos productores. En la parte sobre modernización del Estado, enfocaremos el papel de los profesionales y su carácter de movimiento.

4.1. *Los pobladores*: Cuando los vecinos de muchos barrios populares de Managua pasan a organizarse para mantener limpias sus calles, quemar basuras, limpiar cauces, mantener aseadas las áreas verdes, organizar y vigilar el abastecimiento que se distribuye en forma racionada, hacer huertos comunales, participar de la vigilancia nocturna en forma voluntaria, efectuar ejercicios de milicia, construir refugios ante un posible ataque aéreo, etc., están expresando una voluntad de auto-organización que sobrepasa los límites del encuadramiento institucional de los Comités de Defensa

Sandinista, que, si bien fomenta estas actividades, tiene resultados muy desiguales según áreas geográficas de las ciudades.

En general, en los barrios de sectores medios acomodados y de sectores de altos ingresos la actividad comunal nunca tuvo un gran impacto, salvo en los primeros meses de la revolución, cuando quedaban todavía los ecos de las instancias comunales de apoyo a la población civil durante la insurección.

Mas bien la actividad comunal se logró en los barrios donde hubo mejoras luego del triunfo (pavimento, luz eléctrica, agua potable, líneas de buses).

Sin embargo, esta fuerza comunal ha decaído a partir de 1983-1984. El servicio militar obligatorio reemplazó el esquema de milicias y éstas tendieron a desaparecer de los barrios. Por su parte, el flujo de demandas populares-respuestas estatales tiende a romperse porque el flujo de ofertas de servicios estatales ha disminuido sensiblemente (en transporte, abastecimiento, salud, educación, etc.). El mercado tiende a tener más peso que en los primeros años. El abastecimiento a través de los CAT, Centro de Abastecimiento de Trabajadores, debilita la distribución local. Desde 1985 se ha intentado revitalizar a los CDS, impulsando un proceso de elecciones por barrio donde se elijan democráticamente las autoridades vecinales. Es un proceso no concluido, con un ritmo de implementación muy lento.

Parecería que el debilitamiento de la actividad comunal responde a cuatro factores: 1) El Estado no puede mantener el ciclo demanda/respuesta de servicios; 2) el aparato estatal siempre ha visto a estas instancias comunales como apéndices de mano de obra barata para realizar tareas concretas; y en la medida en que las propias obras estatales se paralizan se interrumpe mucho más la relación; 3) la implantación del servicio militar suplantó la actividad de las milicias a nivel local, y la perspectiva de elecciones municipales previstas para 1988 reduce el ámbito de estas instancias; 4) quizás lo más importante sea que el deterioro de los servicios, los problemas de abastecimiento por canales oficiales, la informalización del empleo ante el deterioro del salario como mecanismo de reproducción, refuerce el papel de la familia —nuclear y ampliada— como mecanismo para resolver los problemas de supervivencia (buscar los alimentos en varios lugares de la ciudad, a distintas horas y por canales variados, cuidar los niños, obtener más ingresos mediante el trabajo familiar de tipo informal, suplantar el papel de los hombres jóvenes que están movilizados en la guerra —200.000 hombres sobre una población masculina en edad activa de unos 550.000—, etc.) (cf. Escuela de Sociología de la Universidad Centroamericana (UCA), "La estrategia de supervivencia de los sectores populares de Managua y el impacto del mensaje económico gubernamental", en *Encuentro*, setiembre-diciembre de 1986).

Ante las perspectivas de elecciones municipales para 1988, lo cual dará lugar a una presencia más activa de los partidos en la vida comunal, la revitalización de la actividad local pasará por un reforzamiento del carácter de movimiento social, por el mejoramiento del nivel de vida, abierto a distintas iniciativas partidarias, y por una relación menos "orgánica" con el FSLN.

(Carlos Vilas, "1986, Nicaragua: las organizaciones de masas. Problemática actual y perspectivas", *Nueva Sociedad*, nov-dic. 1986).

### 5. Contraofensivas autoritarias y de liberalismo económico

La contraofensiva autoritaria en Nicaragua es la contrarrevolución que mediante la lucha armada sustentada por los Estados Unidos intenta derrotar a la Revolución. Sería muy extenso, y está fuera de las posibilidades de este documento de trabajo, realizar un análisis pormenorizado de la "contra".

Sintéticamente podemos afirmar que:

1) La fuerza principal de la contra, la FDN (Fuerza Democrática Nicaragüense) fue fundada por oficiales de la ex-Guardia Nacional, reagrupados, y entrenados por oficiales argentinos, contratados a su vez por el gobierno norteamericano, según las declaraciones de Adolfo Calero Portocarrero, jefe político de la FDN, ante la comisión del Congreso de los EE.UU. que estudia el *Contragate* (*Nuevo Diario*, 22 de mayo de 1987).

2) La asesoría y el financiamiento ha provenido en su totalidad de fuentes directas o bien indirectamente vinculadas con la Administración norteamericana.

3) En abril de 1985, un estudio elaborado por una agrupación bipartidista norteamericana, "Arms Control and Foreign Policy Caucus", estableció que 46 de los 48 jefes militares de la FDN son ex-somocistas (*Who are the Contras?*, 18 de abril de 1985, citado por United States Department of State, Bureau of Public Affairs, reporte especial núm. 142, marzo de 1986).

4) El triunfo de la Contrarrevolución —imposible sin la intervención militar directa de los Estados Unidos— significaría la instalación de una dictadura militar revanchista sobre el conjunto de la sociedad que derrotó a los Somoza y a la Guardia Nacional.

Si el modelo autoritario, en su versión más aberrante, sólo es sustentado por las fuerzas contrarrevolucionarias que operan desde Honduras y Costa Rica, las propuestas de liberalismo económico tienen un arco político más amplio.

Incluye junto a los voceros contras en el exilio, a la dirigencia de la Empresa Privada (COSEP), miembros de partidos de derecha de oposición, y técnicos medios del Estado.

Como indicamos en un punto anterior, la situación económica de Nicaragua es extremadamente difícil. Constituye el flanco más débil de la Revolución, mucho más cuando se vislumbra el deterioro creciente de la propuesta de la Administración norteamericana, mientras el nivel de la guerra mercenaria entra en un declive estratégico. Sintéticamente, la situación económica presenta el cuadro siguiente: fuerte deterioro del consumo, escasez de gran cantidad de productos, los niveles inflacionarios más altos de América Latina en 1986 y 1987, elevada deuda externa, destrucción o deterioro de buena parte de su infraestructura económica y social, etc.

En ese contexto, se debaten en Nicaragua varias alternativas de políti-

ca económica, y de la combinación de estas políticas con determinadas transformaciones estructurales. El planteo central del sandinismo supone una larga coexistencia entre varios sectores de propiedad; y los planteos dominantes aceptan la legitimidad de la propiedad privada, de la ganancia y crecientemente el papel del mercado como regulador de la economía. Sin embargo, el pensamiento dominante supone una presencia estatal importante en el comercio exterior, la banca, los servicios básicos y núcleos de inversión de alta concentración de recursos.

Las propuestas de liberalismo económico son expresadas principalmente por la alta dirigencia de la Empresa Privada, que plantea: a) se "debe pagar a los productores de productos exportables el 50 por ciento en dólares y que el gobierno controle el uso de esos dólares. Lo ideal sería la libre convertibilidad de la moneda." (Ramiro Guardian, presidente de la Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UPANIC) del Consejo Superior de la Empresa Privada. b) "La política de Reforma Agraria no ha sido acertada, ya que en el país hay suficiente tierra para todos" (se refiere a las posibilidades de colonización como alternativa a la redistribución de tierras). c) Es necesario una ley de inversiones extranjeras. d) Liberar el mercado interno de acuerdo con los principios de oferta y demanda.

En síntesis, la propuesta neoliberal buscaría debilitar la presencia del Estado en el comercio exterior e interior, la banca y la reforma agraria. Esto es, reducir el papel del Estado como empresario.

Dentro de las filas de la revolución se observa una tendencia a buscar una reducción del peso del Estado en la economía, en las actividades donde las empresas estatales no son rentables, una reducción del déficit fiscal y a una liberalización parcial del comercio interior de alimentos básicos, manteniendo un abastecimiento preferencial para los asalariados del sector formal de la economía a través de los CAT (Centro de Abastecimiento de los Trabajadores).

Se sigue con mucho interés las discusiones recientes del campo socialista en materia económica, y tiende a prevalecer un pensamiento que combina la programación en aspectos básicos con una mayor intervención de la regulación mercantil. Se observa, sin embargo, una consolidación muy lenta de la capacidad del Estado de crear mecanismos eficaces de seguimiento de la realidad (indicadores estadísticos, encuestas sobre tendencias de comportamiento de los agentes), paralelo a una debilidad en el diseño de políticas públicas efectivas.

## II. Democratización del Estado

### 1. Transformaciones en los partidos y en el sistema de partidos

En el plano de los partidos y en el conjunto del sistema político nicaragüense, la transformación más importante es el tránsito del Frente Sandinista de Liberación Nacional de una organización político-militar, pequeña y dividida hasta marzo de 1979 en tres tendencias, hacia un partido de masas.

En efecto, antes de la ofensiva revolucionaria de octubre de 1977 lo que podría denominarse la militancia del FSLN era muy reducida, unos 500 militantes a lo sumo. Al respecto resulta sumamente ilustrativo citar en extenso al miembro de la Dirección Nacional, encargado de las cuestiones partidarias, Bayardo Arce:

"Nosotros éramos un grupo muy pequeño. El ejemplo más gráfico lo da la llamada 'segunda promoción' de militantes, que es la de 1981. (La primera promoción fue la propia Dirección Nacional que, simbólicamente, recibió su militancia del Profesor Edelberto Torres Espinosa, mentor intelectual de los primeros tiempos del FSLN luego del triunfo revolucionario). Primero —continúa Arce— pusimos como requisito que los aspirantes hubieran estado vinculados a alguna de las organizaciones intermedias que creó el Frente durante los cinco años anteriores al triunfo (o sea luego de 1974). *Eramos tan pocos que iba a resultar increíble.* Bajamos el plazo a dos años y todavía éramos demasiado pocos. O sea que decidimos establecerlo en nueve meses. No fue una elección caprichosa. Pensamos que la gente que no se integró a la lucha después de la insurrección de setiembre (de 1978) no merecía ser todavía militante del FSLN. Con todo no llegamos entonces a los 1.500". (Gabriel Invernizzi, y otros, 1986).

El comandante Arce se refiere en el párrafo anterior a la militancia partidaria. Con respecto a las masas movilizadas y encuadradas militarmente se estimó, que en el momento de máximo reclutamiento, en los días finales de Somoza, en los meses de junio-julio del 79, las columnas guerrilleras llegaron a contar con 15.000 efectivos (testimonio del comandante Wheelock al diario *Le Monde* y citado por A. Gilly, 1980). Por su parte, las masas movilizadas contra la dictadura en los momentos culminantes de la guerra fueron cientos de miles, téngase presente que las víctimas fueron estimadas en 50.000 muertos.

En consecuencia, el Frente Sandinista tuvo que realizar varias tareas al mismo tiempo. Construir las Fuerzas Armadas, institucionalizando parte de las fuerzas guerrilleras y colocando en estas tareas a sus cuadros más importantes. Estructurar el aparato civil estatal en el marco de una alianza amplia con otras fuerzas políticas y con una base social pluriclasista. Organizar el movimiento sindical que prácticamente era muy débil, tal como lo analizamos en la primera Sección. Y también formar un partido a partir de sus pocos cuadros, integrar colaboradores históricos y reclutar nuevos miembros. En 1984, el comandante Arce declaraba que la membresía alcanzaba los 16.000 miembros (Invernizzi, y otros, 1986). En la actualidad puede estimarse groseramente que la militancia global, incluyendo el núcleo de las Fuerzas Armadas —que ha aumentado notablemente a partir de 1984— alcanza a uno 40.000 miembros, donde la mitad deben estar en las Fuerzas Armadas. En el EPS el grueso de la guerra la llevan adelante los Batallones de Lucha Irregular (B LI), en los cuales "más del 36 por ciento de los soldados son militantes de la Juventud Sandinista 19 de julio o miembros o militantes del FSLN" (Barricada, 18 de mayo de 1987).

Este tamaño del partido significa, aproximadamente, el 15 por ciento de la población. O sea 1 de cada 75 nicaragüenses. Si bien se ha incrementado notablemente, todavía no puede considerarse como partido de masas, al estilo del Partido Comunista chileno en la legalidad de los años '70, o del Partido Comunista cubano en el poder, donde uno de cada veinte habitantes pertenece al partido (Gianni Beretta, "Firmeza revolucionaria frente a la crisis económica", *Pensamiento propio*, febrero de 1987).

La construcción simultánea de tantas instancias ha estado caracterizada, casi inevitablemente, por una permanente tensión: ejército regular preparado para repeler una guerra contrarrevolucionaria; edificar un nuevo aparato estatal civil donde las tareas se incrementaron notablemente, duplicándose prácticamente el personal estatal, sin incluir al sector productivo. Y dar espacio a la organización sindical y al propio partido.

El reducido núcleo de la vieja vanguardia, compuesto por la Dirección Nacional, la Asamblea Sandinista —órgano de consulta de la Dirección Nacional, formado por 77 cuadros de primer nivel—, por los Estados Mayores del Ejército y del Ministerio del Interior y por los encargados de los aparatos auxiliares de la Dirección Nacional —cohesionado por los años de clandestinidad, cuando el FSLN estaba muy golpeado por la represión (sólo sobrevivió un miembro fundador, Tomás Borge, ministro del Interior)—, ha tenido que desdoblar en cuatro frentes: ejército, partido, organizaciones de masas, Estado. La simultaneidad y la premura en la construcción de estas instancias ha estado signada por cierto estilo vanguardista, pero compensado por el pragmatismo y la capacidad rápida de reflexionar ante los errores.

1.1. *Feudalismo institucional:* La dialéctica vanguardismo/pragmatismo ha estado cruzada por un tercer factor, que ha sido mucho más difícil de superar: el llamado feudalismo institucional. Esto es, la coexistencia de políticas y estilos de acción distintos en diversas áreas del Estado, las organizaciones de masas, el frente como partido, y en menor medida en las Fuerzas Armadas. Esto es una consecuencia del esfuerzo movilizador a partir de un núcleo muy reducido, y a la incapacidad de cohesionar esas fuerzas que pasan a jugar roles de dirección. En otros términos, los intelectuales orgánicos —en su definición amplia— han ejercido autoridad en los espacios de poder que controlan, pero no han podido, muchas veces, coordinar actividades con sus pares.

Esta situación se explica por varias razones. Hay una primera muy obvia, la descomunal explosión institucionalizadora que indujo la revolución: el aparato civil estatal pasó de menos de 30.000 agentes a cerca de 80.000 en menos de un año. Las masas sindicalizadas pasaron de 27.000 a más de 200.000, sin contar las otras organizaciones de masas sandinistas —mujeres, pobladores, campesinado, juventud—, que en su conjunto configuran más de medio millón de personas. "Nosotros, dice el comandante Wheelock, tenemos capacidad de movilizar políticamente seiscientas mil personas —en su gran mayoría miembros de las organizaciones de masas de la revolución—, lo cual es bastante si tomamos en cuenta que la población económicamente activa —en 1983— de Nicaragua es de novecientas mil personas". (Jaime Wheelock, *El Gran Desafío*, 1983).

En segundo lugar, en la medida en que el núcleo fundacional era muy exiguo, la apelación fue amplia, en especial para formar el aparato estatal civil. Allí una camada de profesionales jóvenes, algunos con formación de postgrado en el exterior y provenientes de las capas medias altas o de la burguesía, han jugado un papel muy significativo, pero con una legitimidad política relativamente baja. En el trabajo de masas y partidario se apeló a los jóvenes de las capas medias bajas o sectores populares; muchos de ellos fueron combatientes durante la insurrección o participaron en la Cruzada Nacional de Alfabetización, de 1980. Tenían la legitimidad de los muchachos que derrotaron a Somoza, otros alfabetizaron a los campesinos, pero carecían de experiencia organizativa. Han pasado un largo proceso de aprendizaje, a veces doloroso, en especial en las zonas campesinas más alejadas.

Un tercer factor, que alimentó el problema de la desarticulación entre las cuatro instancias, fomentando este feudalismo institucional, es el de la formación de los cuadros. El FSLN, con gran sabiduría, desarrolló una estrategia victoriosa para derrotar a Somoza a partir de una reflexión detenida de la historia del país, dejando de lado manuales y recetas de la izquierda tradicional, estableciendo alianzas amplias, sobre programas mínimos, etc. Esta percepción, que en buena medida no ha sido aún sistematizada por los propios protagonistas, ha desarrollado un gran olfato político, pero en tanto no se ha sistematizada es de difícil transmisión. En consecuencia, los cuadros oscilan entre recetas de manual, la interpretación de las líneas de las instancias superiores, y el pragmatismo de enfrentar las cosas escuchando a los actores y aplicando el buen sentido.

## 2. El FSLN ante la guerra y las elecciones

La configuración del FSLN como partido de masas en el poder, conduciendo una alianza de clases amplia, sin tradición de trabajo legal organizativo en los sectores populares, debió rápidamente articularse con el enfrentamiento de dos retos políticos muy desiguales: elecciones al estilo de las democracias representativas occidentales, y por otro, el enfrentamiento de la guerra de la contra armada por los Estados Unidos.

En este apartado partimos de la hipótesis de que el estilo político de mediano y largo plazo del Frente Sandinista está siendo signado por dos experiencias muy distintas, la guerra y el sistema de democracia representativa de tipo pluralista, con elecciones periódicas en distintas instancias (nacionales, regionales, municipales, organismos de pobladores, sindicatos, cooperativas).

Para enfrentar la guerra contrarrevolucionaria el FSLN debe disponer de sus principales esfuerzos y cuadros. Así ha desarrollado las instituciones más fuertes del país, que absorben el 60 por ciento del presupuesto nacional, equivalente al 30 por ciento del producto interno bruto, y entre el 40 y 50 por ciento de los hombres de más de 16 años.

La conducción de estas fuerzas militares reunió a un pequeño núcleo

de antiguos militantes con experiencia guerrillera, los que ocupan puestos de responsabilidad junto a la promoción de miles de oficiales, de extracciones sociales variadas, que prácticamente no habían participado —por razones de edad— en la lucha contra Somoza. O sea, ha entrado a la escena sociopolítica del país una masa de miles de jóvenes oficiales que dirigen los combates, fogueados, construyendo un ejército de envergadura, con un desarrollo técnico muy superior al que tenía la Guardia Nacional somocista.

Se trata de un ejército que requiere de una logística compleja que se abastece de los recursos nacionales, pero también adquiere productos en las zonas donde actúa, requiere de información de la población civil, recluta a los soldados mediante el servicio militar obligatorio y, a partir de 1987, se ha impuesto como meta buscar el autoabastecimiento alimentario de las tropas, mediante el desarrollo de actividades agropecuarias en sus bases y cuarteles permanentes.

Al mismo tiempo es un ejército que combina las reglas de lucha regular, de grandes desplazamientos, con agrupaciones de lucha irregular que actúan con métodos guerrilleros en la retaguardia del enemigo (esto ha perdido significación a partir de 1986-1987 por la fuerte reducción de las bases permanentes de la contra en el interior del territorio de Nicaragua; sin embargo, persiste su importancia debido a las modalidades más recientes de la contra de operar con grupos pequeños que realizan tareas de terrorismo y ataques a objetivos económicos y civiles). Todo esto significa tareas de inteligencia, de vinculación con la población civil, de un conocimiento estrecho de la problemática estructural de las zonas donde el ejército actúa. Principalmente para el núcleo de oficiales de extracción urbana significa un conocimiento nuevo de la problemática agraria y en especial del campesinado, su ideología y comportamientos.

Sobre esto es significativo citar en extenso el testimonio de un combatiente: "En las charlas de la compañía, el político nos hablaba mucho de los campesinos. Hay los que están con la revolución, nos decía, y los que están con la contra. Los que se van con la contra es que son ignorantes. Les cuentan la mierda de que nosotros les vamos a matar porque estamos en contra de la religión, y que les vamos a quitar a los niños para mandarlos a Rusia, y ellos se lo creen. En la montaña, si se pierden, recurren siempre a los campesinos, son los únicos que les pueden sacar. Si están con la contra les llevarán a su casa y allí les entregarán; si están con la revolución les llevarán directamente a la base. Nunca digan que andan perdidos" (Julián Egea, "Nicaragua, caso 315", *Nuevo Diario*, 23 de mayo de 1987).

La ambigüedad del campesinado, pero la necesidad que tiene la Revolución del mismo, dejará una huella profunda en la percepción política, en especial de las Fuerzas Armadas y del FSLN. Es que la poca base social que logró la contra está prácticamente en su totalidad concentrada en zonas rurales alejadas de la frontera agrícola, en los bordes limítrofes con Honduras y Costa Rica, o en las etnias de la Costa Atlántica. Aunque Nicaragua tiene casi dos terceras partes de su población en el Pacífico —30 por ciento del territorio del país—, en el interior se concentra el núcleo fundamental del campesinado y de los medianos productores y es el grueso del territorio del país.

En síntesis, esta guerra con los contras puede ser considerada desde otro punto de vista como el camino para concretar la revolución, iniciada en 1979, en el conjunto del territorio nacional, independientemente de que la legitimidad geopolítica de la revolución se logre cuando los Estados Unidos reconozcan la existencia de la Revolución, y acepten una política de coexistencia con la misma. Como se sabe, esto está lejos de haberse consumado. Esta situación diferencia la revolución nicaragüense de la cubana. En la cubana, a pesar de su mayor radicalidad interna, la legitimidad de la revolución se logró luego de la crisis de los misiles, en 1963, a cuatro años del triunfo revolucionario, mediante el acuerdo tácito entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, en el sentido de que éste no invadiría Cuba.

La derrota de Somoza fue fundamentalmente un fenómeno urbano, con bases sociales urbanas. La campaña de alfabetización fue el acercamiento más importante de los jóvenes urbanos con el campesinado. La reforma agraria, en sus inicios, estuvo concentrada en lo moderno que había dejado el somocismo, en buena medida en el Pacífico, o en las islas de desarrollo del interior: tabaco, arroz de riego y el café tecnificado de grandes fincas.

El fenómeno contra —al margen de la creación norteamericana, la dirección de los militares somocistas, etc.— tocó a sectores campesinos. Ello aceleró y cambió la percepción de la reforma agraria. Flexibilizó el modelo, combinando en el sector reformado entrega de tierras bajo formas individuales o bajo formas cooperativas. Mientras que en los primeros años los esfuerzos se concentraron en el sector estatal, a partir de 1984 la preocupación está puesta más en el campesinado. En la actualidad el área física de la reforma agraria ocupa un tercio de la superficie en fincas; un poco más de la mitad de esa área está en manos de cooperativas de producción o beneficiarios individuales, y el resto en empresas estatales. La distribución global de recursos (maquinaria, inversiones en infraestructura, crédito, etc.) sigue concentrándose en las fincas estatales o en cooperativas del sector moderno.

Però la guerra introduce un elemento adicional al sistema político y en especial a la estructuración de las fuerzas sandinistas. Pone al rojo vivo un esquema de suma cero. Si en los primeros años, como indicamos anteriormente, el esquema sandinista intentó minimizar el esquema de suma cero, permitiendo la ampliación del espacio de casi todos los sectores post-somocistas, distribuyendo recursos y creando múltiples espacios institucionales, a partir de 1984 el doble cerrojo del acoso militar y el bloqueo económico agudizan las tensiones del modelo.

Clásicamente, podría haber supuesto una radicalización de la revolución, siguiendo el paradigma de guerra-revolución. Esa no ha sido la alternativa sandinista que trata de mantener una economía mixta—sin golpear a la burguesía que sigue en el país—y de pluralismo político—manteniendo el esquema de múltiples partidos, elecciones, nueva Constitución, etc.—. Pero golpea con firmeza a quienes se suman a las posiciones contras o pro-norteamericanas, tratando de cruzar verticalmente en el interior de la estructura de clases y del sistema político-ideológico, más que realizar opciones horizontales (o sea dejar de lado a la burguesía, a la jerarquía

católica, a la cúpula de los partidos de derecha, etc.) y construir una alianza de clases más popular y más radicalizada. Antes que un enfrentamiento entre capitalismo versus socialismo se trata de sostener al máximo el esquema de Imperialismo versus Nación.

A la vez que se golpea a individualidades de la jerarquía católica —expulsión de obispos, cierre de Radio Católica o del periódico *La Prensa*— se establecen pláticas con la jerarquía católica y el Vaticano.

La tensión por la guerra y el esquema global de suma cero llevó a redefinir el esquema institucional sandinista en agosto de 1985. El objetivo fundamental de la reorganización es "fortalecer la unidad política del FSLN. Superar la segmentación y el feudalismo y garantizar una conducción política integral del gran esfuerzo nacional por la defensa del poder revolucionario". (Resolución de la Sesión Extraordinaria de la Asamblea Sandinista, 3 de agosto de 1985).

Las medidas más importantes adoptadas en esta Asamblea fueron: 1) unificar en la figura del comandante Daniel Ortega, el cargo de coordinador de la Comisión Ejecutiva de la Dirección Nacional del FSLN con su carácter de Presidente de la República. 2) En las nueve regiones del país, el delegado de la presidencia (Nicaragua es una República unitaria) con rango de ministro, y delegado de la Dirección Nacional pasa a ser la misma persona. 3) Los comités regionales del FSLN se hacen cargo de la dirección de los organismos estatales de su región, y éstos tienen una menor subordinación a sus homólogos de nivel nacional, a la vez que los planes de defensa militares y de seguridad se incorporan a las actividades de los Comités Regionales del FSLN. En otras palabras, la idea de "conducción única" es que en el interior de los organismos regionales de dirección del FSLN se articulen los planes del gobierno civil, de las actividades militares y de las organizaciones sindicales orientadas por los sandinistas.

Es un intento de centralizar las instancias del ejecutivo junto a la conducción de la guerra, buscando superar el feudalismo institucional que antes hemos mencionado, y que ha constituido una de las trabas más significativas de la gestión estatal, partidaria y de las organizaciones de masas sandinistas.

2.1. *Política y elecciones*: Nicaragua ya no tiene un escenario como el de las revoluciones clásicas —europeas, asiáticas o el México de los veinte, o la Bolivia de los cincuenta— donde más de las tres cuartas partes de su población eran campesinos. Si bien la agricultura, el modo de vida y las ideologías rurales están presentes con fuerte peso en la vida nacional, las ciudades del Pacífico y las cabeceras de las distintas regiones concentran más del 50 por ciento de la población del país. Los desplazamientos de la población campesina, como consecuencia de la guerra, es un factor adicional de crecimiento urbano, muy perceptible en ciudades del interior como Esteli o Matagalpa. Igualmente el nivel de mercantilización de las economías campesinas es muy superior al de las situaciones clásicas, donde la revolución democrática en el campo pasaba por una redistribución de la tierra, mientras que aquí están en juego recursos productivos, y las políticas de intercambio entre el campo y la ciudad (precios, subsidios, transferencias de recursos, etc.).

En consecuencia, la guerra con la contra mostró la necesidad de resolver en profundidad la cuestión campesina, que no coincide totalmente, como en las revoluciones más clásicas, con la cuestión agraria, ya que el sector agrario cuenta con un sector moderno que constituye una alternativa a partir de la cual se puede ampliar la modernización del agro, con la perspectiva de atraer al campesinado como asalariado a esos polos de crecimiento, sin resolver la problemática desde el punto de vista campesino (más acceso autónomo a la tierra, recursos individuales o cooperativos, etc.). A la vez indicó un estilo político para las zonas rurales; la necesidad de establecer una alianza con el campesinado tradicional y con los medianos productores. Mostró, en definitiva, que una modernización acelerada de las fuerzas productivas materiales basada casi exclusivamente en el sector estatal tenía límites sociopolíticos, y que la alternativa pasa por una transacción con la sociedad civil puebla, buscando las fuentes del poder no sólo en el control de la producción sino también en la vida comunal de las comarcas.

Una de las grandes incógnitas de la postguerra en Nicaragua —si descartamos la invasión norteamericana— es, por un lado, la reincorporación a la sociedad civil de miles de campesinos militarmente movilizados a favor de la revolución por muchos años. Hay interrogantes acerca de su disposición a incorporarse al trabajo productivo, acerca de su incidencia en la sociedad local. Por otro, existe el dilema sobre el camino que tendrá la reconquista de buena parte de la frontera agrícola ya incorporada a la producción antes de la guerra, y actualmente prácticamente abandonada, y lo que resta de frontera agrícola. ¿Con qué sectores, bajo qué formas de propiedad? Son algunos de nuestros interrogantes. Sin duda, existe una fuerte posibilidad para una revitalización de la mediana producción —ya significativa en Nicaragua, con su rasgo distintivo respecto de la de países como El Salvador o Guatemala— que podría incluir a parte de las fuerzas militares desmovilizadas —oficiales de rango intermedio— o el énfasis podría caer en cooperativas de producción al estilo kibutziano, pero con un fuerte handicap ideológico-cultural.

Por otra parte, el FSLN se ha enfrentado a procesos eleccionarios diversos. Las elecciones generales de noviembre de 1984, las elecciones entre pobladores organizados en los Comités de Defensa sandinista —proceso aún no concluido— elecciones a nivel estudiantil tanto en escuelas secundarias y en la educación superior. Asambleas permanentes en la Unión Nacional de Agricultores Ganaderos, comparecencias del presidente y su gabinete ante sectores de la población, a través de los llamados "Cara al Pueblo" (hasta noviembre de 1986 habían participado en estos diálogos directos con el presidente 165.000 ciudadanos). Además, el FSLN se prepara para las elecciones municipales de 1988.

Este juego político presupone la existencia de doce partidos legales, siete de los cuales tienen presencia en el parlamento. Asimismo hay representaciones gremiales de asalariados que se estructuran en diversas centrales sindicales (desde la ultraizquierda hasta el sindicalismo pronorteamericano, pasando por comunistas, socialistas, socialcristianos y sandinistas). Además, existen representaciones corporativas, el COSEP de la iniciativa

privada de los grandes empresarios y la UNAG —para el agro prosandinista—. También hay organizaciones de profesionales, maestros, estudiantes, religiosos, etc.

### 3. Los partidos políticos

Los partidos parlamentarios han mostrado una gran vitalidad —en el marco de este sistema político que combina un fuerte ejecutivo conectado con un partido que conduce un movimiento de masas—, muy superior a la que podía esperarse teniendo en cuenta sus trayectorias en el período pre-revolucionario y su situación en los primeros años de la revolución.

Los partidos políticos tradicionales —al margen del Partido Liberal Nacionalista que literalmente desaparece de la escena política, incluyendo todos sus líderes que van al exilio o a la cárcel— son el Partido Conservador y el Liberal Independiente, creado en 1944.

El primero realmente nunca constituyó un partido único, ya que durante el somocismo, con diversas denominaciones, existió un partido conservador pactista con los Somoza que iba a las elecciones que la dinastía convocabía, tenía una cuota de diputados y senadores en el Congreso, y puestos en otras instancias gubernamentales. Paralelamente existía un partido conservador opositor, que desconocía el fraude electoral y los favores del somocismo. En marzo de 1979 se produjo una nueva reunificación de las distintas tendencias del conservadurismo y se formó el Partido Conservador Demócrata de Nicaragua, manteniendo en su interior corrientes sobre la base de criterios caudillistas, más que ideológicos. Durante el gobierno de la Junta de Reconstrucción Nacional (1979-1984), dos miembros del PCD —Rafael Córdoba Rivas y Arturo Cruz— ocuparon puestos en la Junta, así como en la Corte Suprema de Justicia; también en el poder judicial se ubicaron figuras de esa extracción.

El grupo dirigente del conservadurismo está compuesto por profesionales vinculados al agro, como medianos o grandes productores, con mayor arraigo en la IV y V región del país. (Véase cuadro sobre el efecto regional en el voto de noviembre de 1984).

El PLI había sido un tradicional partido opositor al somocismo, bastante vinculado al FSLN durante los años que éste estaba en la clandestinidad, e incluso muchos miembros del FSLN militaron en el PLI, en una especie de doble militancia —legal y clandestina—. Durante el período de la Junta de Reconstrucción Nacional, su líder más importante —Virgilio Godoy— fue ministro de Trabajo, y otras figuras desempeñaron papeles en distintas instancias (poder judicial, derechos humanos, ministerios, etc.). Con las elecciones, la fracción hegemónica del PLI pasó a una franca oposición, y su candidato a la presidencia se retiró, manteniéndose el candidato a vice. El partido participó de hecho en las elecciones, obteniendo el tercer lugar. Al igual que el PCD, al margen de algunos planteos ideológicos muy genéricos, es un partido de notables, de profesionales de capas medias, con más peso en las zonas urbanas y en la I y II región del país.

**Cuadro 9**  
**Distribución del voto para presidente y vicepresidente, por regiones, para el Partido Conservador Demócrata y para el Partido Liberal Independiente (en porcentajes)**

Región	Votos válidos	PCD	PLI
Región I	10	5,7	12,2
Región II	19	8,6	24,5
Región III	31	34,2	24,2
Región IV	18	25,0	18,1
Región V	7	11,4	5,1
Región VI	10	11,1	11,4
Resto	5	4,0	8,6
Total	100	100	100

Los partidos con un más marcado signo ideológico son los vinculados a la doctrina de la Iglesia —Partido Socialcristiano, legal pero no parlamentario, y el Partido Popular Socialcristiano, parlamentario— y los partidos de izquierda, marxistas-leninistas —comunistas, socialistas y el Movimiento de Acción Popular, marxista-leninista—.

Como ya se mencionó en la sección I, los partidos tuvieron un pobre desempeño electoral. Su participación en el actual sistema político puede resumirse en los siguientes términos.

El Partido Popular Socialcristiano —una escisión del Partido Socialcristiano, surgida en 1976—, siendo un partido extremadamente pequeño, obtuvo un relativo éxito en las elecciones de 1984; obtuvo la cuarta posición, con seis diputados en la Asamblea Nacional, igual que los tres partidos de izquierda juntos. Su actitud hacia el FSLN, dentro del marco parlamentario, es variable. Tiende, como el Partido Comunista, a un acuerdo amplio, que incluya a los partidos extraparlamentarios y a la empresa privada para formar un gobierno de salvación nacional. Es partidario de las empresas asociativas y a una presencia menor del Estado en la economía. El Partido Socialista comparte la necesidad de un acuerdo político más amplio, pero con más reticencias. Mientras que el MAP se coloca a la izquierda de los planteos del FSLN —rechaza el esquema de economía mixta y de pluralismo hacia la derecha—, no obstante, apoya con reservas muchas de sus iniciativas.

Aunque parezca paradójico, puede afirmarse que en los últimos años, y con fuertes perspectivas para el futuro, el sistema actual de partidos políticos tiende a consolidarse, teniendo un espacio creciente de opinión y de influencia, como lo muestra el texto de la Constitución, aprobada a comien-

zos de 1987. Pero más importante, quizás, que el propio texto —que lleva a categoría constitucional los principios de economía mixta, el pluralismo político e ideológico, y el no alineamiento, dentro de los moldes de una Constitución que apela a las formas de democracia representativa y participativa e incluye a Dios en el Preámbulo—, es el contexto en el cual se aprueba. Del proyecto de Constitución se editaron 750.000 ejemplares, en español, inglés, miskito y sumo. Se celebraron 75 Cabildos Abiertos con la participación de unos 100.000 ciudadanos y se registraron 4.300 intervenciones.

De los 202 artículos, 48 fueron aprobados por unanimidad, 117 con el 80 por ciento de los votos, 19 con el 70 por ciento, y sólo 18 con el 60 por ciento (que es el peso en la Asamblea del FSLN). (Salvador Torres, *Amanecer*, núm. 47, marzo de 1987).

#### *4. Innovaciones en las relaciones entre sistema político y organizaciones e intereses corporativos*

Los mecanismos de representación de intereses en la Nicaragua pre-sandinista mostraban una contradicción importante. Si bien en el plano económico el Estado somocista correspondía a los patrones habituales del capitalismo dependiente, cubriendo las funciones necesarias para la reproducción del capital, y asegurando las condiciones generales para el conjunto de la burguesía, en el plano estrictamente político contaba con un pecado original, en la medida en que su instrumento principal de dominación era la Guardia Nacional creada por la intervención norteamericana.

En consecuencia, el fraccionamiento clásico de la burguesía en los partidos liberal y conservador fue "resuelto" por la intervención de este cuerpo armado, que dominado por los Somoza siguió representando en lo fundamental los intereses geopolíticos norteamericanos en la región (invasión a Guatemala, a Cuba, Santo Domingo, apoyo a la creación del Estado de Israel, etc.).

La crisis del somocismo se profundizó cuando la burguesía no somocista encontró que este Estado dejaba de representar sus intereses generales en el plano económico, y cuando el imperialismo —con la política de Carter— lo intentó cambiar por un "somocismo sin Somoza", porque ya había caducado políticamente como instrumento de dominación.

La debilidad política de la burguesía nicaragüense, enfeudada al poder de la dinastía, y por su relativamente bajo nivel de concentración económica —salvo Somoza y los dos bancos privados— dificultó su desarrollo corporativo.

Más bien Somoza García y sus hijos para mantener su dominio buscaban desarrollar vinculaciones personales, acuerdos individuales que beneficiaran a unos en detrimento de otros.

Agrupamientos corporativos antiguos son la Cámara de Comercio de fines de los años veinte, la Cooperativa de Cafetaleros de Managua de fines de los años cuarenta, el actual Consejo Superior de la Empresa Privada,

que se originó como Consejo Superior de la Iniciativa Privada (COSIP) en 1972, bajo el empuje del Instituto Nicaragüense de Desarrollo (INDE), a su vez fundado en 1963 por 14 jóvenes empresarios (Ramírez, 1985). El desarrollo organizativo del sector empresarial se vigoriza luego del terremoto de Managua, con la realización, en marzo de 1974, de la Primera Convención del Sector Privado de Nicaragua, en la cual afloran contradicciones con Somoza alrededor de la reconstrucción de Managua. En 1978-79 se termina de perfilar este esquema corporativo con la creación de la UPANIC, representante de las distintas federaciones agropecuarias (algodoneros, cafelateros, arroceros, sorgueros, principalmente).

Los representantes del COSEP, como señalamos en la primera sección, participaron en la formulación del programa de la Junta de Gobierno que tomó el poder en julio de 1979, y contaba en la figura de Robelo —que había sido presidente de la Cámara de Industria y del COSEP— así como miembros en el gabinete y en otros puestos ejecutivos. (Ministerio de Agricultura, de Economía, el Sistema Financiero Nacional, entre otros).

Con la salida de Robelo de la Junta de Gobierno, si bien se producen rupturas en la alianza política con la burguesía, se mantienen las relaciones en el plano corporativo.

Aquí encontramos una situación bastante distinta a la existente bajo el somocismo, en el sentido de que una parte del personal civil profesional, en cargos de responsabilidad —que analizaremos en la próxima sección sobre modernización del Estado— tiene una extracción de clase, una educación y experiencia laboral muy similar en muchos casos a los representantes del sector privado. Esta situación, que persiste en buena medida hasta el presente, ha constituido un canal natural de vinculación con el sector privado, muy superior al que podía existir en la época de Somoza.

En la medida en que el Estado sandinista lleva a cabo una intervención muy extensa sobre la economía, ello supone un contacto permanente con las representaciones corporativas del sector privado. El Estado tiene dificultades para cohesionarse ante determinadas políticas, produciéndose efectos no deseados, producto de ese feudalismo institucional.

En el sector productivo agropecuario se establecen las Comisiones Consultivas de Política Económica, donde los representantes de cada gremio discuten costos de producción, habilitaciones bancarias, y precios con el sector estatal, principalmente con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria; éstos se reproducen a escala regional.

Estas relaciones Estado-sector empresarial tienen hasta 1983-1984 una problema básico: se sobredimensiona el peso productivo de los sectores organizados por las Cámaras del COSEP, ya que se consideraba a la representación cosepista como vocera de toda la producción privada. Esto se debía a dos causas. Por un lado, porque estas cámaras aducían la representación del sector, pero principalmente porque se tenía una imagen equivocada de la estructura de los principales productos (algodón, café y ganadería, principalmente). Se pensaba que los grandes productores, que en general eran representados por las Cámaras del COSEP, controlaban el grueso de la producción de estos productos, mientras que los pequeños y

medianos productores estaban exclusivamente concentrados en actividades de subsistencia o destinadas al mercado interno. Paulatinamente, se fue descubriendo que eso no era así, que los pequeños y medianos productores tienen en Nicaragua un peso significativo en la producción de algodón, café y ganado, al igual que en los granos básicos tradicionales —maíz y frijol—. Esta distorsión se debió a que la presencia política en la escena de las representaciones del COSEP, a partir de 1978, los hizo aparecer como representantes del conjunto de los gremios, ya que los pequeños y medianos no tenían organización propia y no pesaban en las asociaciones tradicionales. (Para más detalles, véase Baumeister y Neira, 1986).

4.1. *Creación y desarrollo de la UNAG*: La UNAG se funda en abril de 1981 como una iniciativa del FSLN para organizar a sectores de pequeños y medianos productores, y a los vinculados con cooperativas de producción y de servicios. En su origen se entroncan dos fuerzas: por un lado, una parte de la dirigencia de la Asociación de Trabajadores del Campo, prosandinista, dedicada a la organización de trabajadores agrícolas y también de campesinos medios, entre los años 1979-1980, y por otro, las redes de colaboradores de la guerrilla en zonas rurales, en particular en los departamentos de Matagalpa y Jinotega, de base social heterogénea que incluye productores acomodados de tradición antisomocista.

La UNAG desde su inicio no fue pensada como una organización campesina en sentido estricto, sino como un frente agrario que incluyera a diversos estratos de productores. A partir de 1984 reafirma su condición de organización de todo tipo de productores, incluyendo grandes productores que no aceptan la política norteamericana hacia Nicaragua.

En estos años, la UNAG aparece jugando cuatro papeles. En primer lugar, impulsa el movimiento cooperativo que surge con la reforma agraria y la expansión del crédito y otros servicios estatales. Segundo, expresa los intereses de medianos y grandes productores —aquejlos que están dispuestos a producir en las condiciones que atraviesa Nicaragua—, pudiendo, según el caso, defenderlos ante posibles acciones de reforma agraria. Tercero, lucha por constituirse en el interlocutor del conjunto de los productores privados ante el Estado. En cuarto lugar, desde mediados de 1985 se ha involucrado en el abastecimiento de productos básicos a través de ECODEPA (Empresas Cooperativas de Productores Agropecuarios), montadas en las principales regiones del país con el apoyo financiero y técnico del movimiento cooperativo sueco. Estas empresas contribuyen a resolver los problemas de abastecimiento de productos básicos (alambre, clavos, machetes, hachas) y se perfilan como posibles compradoras de los productos producidos por el campesinado. No tratan de reemplazar la presencia estatal, sino de hacerse presentes donde ésta no llega.

Pero la búsqueda por constituirse en un representante del sector productivo privado ante el Estado, ha dado lugar a enfrentamientos entre UNAG y las instancias gubernamentales.

El común denominador de los enfrentamientos pasa por: a) reclamos por estilos burocráticos por parte de los funcionarios ante problemas planteados por los productores; b) formas de asignación de recursos para las

empresas estatales, el sector privado organizado por el COSEP, y los sectores adheridos a UNAG; c) actitud de las agencias bancarias (trabas y retraso en la entrega del crédito a los productores); d) venalidad en el manejo de las empresas de comercialización estatales.

Esta representación corporativa de la UNAG, impulsada por el FSLN, hay que analizarla en relación a la naturaleza económica del Estado en la actualidad. De alguna manera, la UNAG es la continuadora de las posiciones del capital productivo que en los años de la dictadura se enfrentaba al capital comercial y de préstamo —somocista o no— privado o estatal. Sus posiciones no buscan el total desplazamiento del espacio ocupado por el capital estatal, sobre todo en las esferas del comercio y la banca, pero si intenta consolidar el desarrollo del capital productivo en la perspectiva de inversiones agroindustriales, abastecimiento, intervenir en la comercialización, ampliar la educación, el nivel técnico, etc.

Refleja las viejas tensiones de capas productoras subordinadas, partícipes en la actualidad de la alianza de clases en el poder, pero bajo la circunstancia de que parte de sus contradicciones se desenvuelven con fracciones del capital —ahora estatizadas— que son parte también del bloque en el poder. Su peso en la producción directa es significativo; acrecentándose su significación en la medida en que las condiciones de guerra y de dificultades económicas, traba el desarrollo del sector más moderno y complejo de propiedad estatal, o de la gran producción que sigue las orientaciones del COSEP.

Mientras que entre estos últimos el problema de no responder ante condiciones difíciles es lógica, porque subordinan su comportamiento económico a su situación política, en los dirigentes de las empresas estatales, técnicos y profesionales, que mostraron un gran dinamismo en los primeros años; pero ahora se notan los efectos de las dificultades y de las trabas para desarrollar las fuerzas productivas, con las cuales se entusiasmaron en 1979. Los chapiollos (plebeyos) de la pequeña y mediana producción, técnicamente atrasada pero más simple, muestran mayores posibilidades para resistir en el marco de la sobrevivencia económica.

Sin duda la consolidación de esta representación corporativa sandinista tan amplia, que legitima no sólo la propiedad privada sino también las formas privadas de tipo capitalista, plantea interrogantes profundos, pensando en el mediano plazo, en otras palabras, el interrogante es acerca de la posibilidad de consolidar un proyecto agrario donde las capas medias —rancheros, *farmers*, o de capitalistas menores e intermedios— puedan constituir un componente estructural del modelo sandinista. Su peso actual en la producción es considerable, tal como lo muestra el cuadro siguiente.

**Cuadro 10**  
**UNAG: Aporte a la producción nacional**  
(% de la producción)

Café	65	Frijol	88
Carne	52	Ajonjoli	90
Algodón	65	Tabaco	17
Maíz	82	Arroz	17

Fuente: Informe del Primer Congreso de la UNAG, abril de 1986.

### 5. Innovaciones en la representación de demandas y movimientos sociales

Como indicamos en la sección I del trabajo, es difícil conceptualizar la existencia de movimientos sociales en Nicaragua, si observamos a éstos como formas de organización que escapan a los encuadramientos sindicales y partidarios. Todas las iniciativas organizativas en Nicaragua tienen posiciones políticas definidas. Sin embargo, en el interior de iniciativas del FSLN, en sus frentes de masas es posible encontrar situaciones cercanas a movimientos sociales. Aquí queremos hacer referencia a ciertos movimientos de mujeres que se expresan impulsados por AMLAE (Asociación de Mujeres Luis Armando Espinosa), creada por el FSLN desde 1979, como continuación de AMPRONAC (Asociación de Mujeres ante la Problemática Nacional) creada también por el Frente en 1977.

Muy recientemente, en marzo de 1987, el FSLN lanzó una declaración de principios sobre la mujer, donde plantea la necesidad de reivindicar los problemas específicos de la mujer, sintetizados en la lucha contra el machismo, la lucha contra el mal-trato, la participación de los hombres y de la comunidad en el cuidado de los hijos, educación sexual para las mujeres, lucha contra la discriminación social, laboral de la mujer, entre otros. Lo más significativo de la proclama es que no se plantea la superación del problema de la mujer como un derivado directo del desarrollo de nuevas relaciones sociales de producción, o de la eliminación de la explotación social, como es habitual en muchos planteos de izquierda, y en los países socialistas. En consecuencia, las tareas de la mujer no son solamente visualizadas en el interior de las tareas generales de la revolución, sino que también están centradas en sus luchas específicas contra el machismo en sus diversas manifestaciones. (*El FSLN y la mujer en la Revolución Popular Sandinista*, 8 de marzo de 1987).

Sin embargo, este proceso es muy incipiente y hay otras manifestaciones más antiguas de movimientos dentro de las mujeres nicaragüenses,

que se sintetizan en los Movimientos de Madres de Héroes y Mártires de la Revolución y en el Movimiento de Familiares de Movilizados y Desmovilizados del Servicio Militar Patriótico.

El Movimiento de Héroes y Mártires ha desplegado una acción permanente por la paz. Cabe recordar su iniciativa ante la visita del Papa a Nicaragua en abril de 1983, solicitándole que orara por la paz en el país. A ello se suman sus acciones ante las embajadas de Honduras y Estados Unidos y su presencia en las partidas de los contingentes militares que van a combatir en las fronteras.

De igual modo, en el Movimiento de Familiares de Movilizados y Desmovilizados del Servicio Militar Patriótico se destaca la presencia de las madres. Visitan a los combatientes en zonas de guerra, con el riesgo de emboscadas de la contra (como ha sucedido en varias oportunidades), despliegan acciones solidarias a nivel internacional, etc.

Lo interesante de esta movilización es ver como se conjugan la lucha por defender la Revolución con los valores tradicionales, en este caso la relación madre-hijo que en Nicaragua adquiere mayor significación ya que en las clases populares predomina el hogar matrifocal, donde la figura paterna tiene muy poca relevancia.

Otro movimiento, *sui generis*, que analizaremos en la sección III, es el de los profesionales y técnicos que han jugado un papel central en la construcción del nuevo Estado y en la definición de sus estrategias de desarrollo.

### III. Modernización del Estado

#### 1. Alcances y límites de la intervención estatal

En el período 1980-1986 son evidentes las tendencias a una fuerte presencia del Estado en la economía, mediante el control de instrumentos básicos, tales como la banca, el comercio exterior e interior, el área propiedad del pueblo, etc. Sin embargo, desde una perspectiva comparativa con otros procesos revolucionarios el ritmo del incremento de la presencia estatal ha sido menor. Si bien el gasto público sigue creciendo, el peso en la producción directa y el nivel real de las inversiones productivas se mantienen estables o disminuyen. Por su parte, el gasto público crece fundamentalmente debido a los gastos militares, mientras que los componentes civiles caen en términos reales.

A partir de 1985 se inicia una política de ajuste que busca reducir el déficit fiscal, las inversiones estatales, achicar los subsidios al consumo, alcanzar una mayor libertad de comercialización de productos básicos, el congelamiento de las plazas estatales, el no crecimiento de la infraestructura y el gasto social.

El sector estatal en el campo ha continuado compactando su área física, disminuyendo su peso, pasando de un 20 por ciento en 1983 —cuando alcanzó su máxima extensión— a un 16 por ciento a fines de 1986.

Cuadro 11  
Indicadores de la presencia estatal en la economía

	1977	1980	1982	1984	1985
Gasto público, PIB	18,3	30,4	45,0	59,8	54,5
% de los bienes y servicios	11,0	36,6	44,5	43,4	
Empleados Públicos civiles (miles)	33	54	58	75	
Empleo estatal global (bienes y servicios, sin Fuerzas Armadas, % de la PEA)	5,5	21,7	23,1	70,4	
% de la inversión (1975)	36,2	71,5		24,5	
% produc. material	0	29	33	35	

Fuente: Hugo Cabieses (1986), Spoor (1987) y CEPAL.

Una mayor significación tiene el hecho de que el área de reforma agraria entregada a cooperativas de producción y a productores individuales representa un área física prácticamente igual a la estatal, mientras que tres años atrás, en 1983, representaba menos del 7 por ciento de la superficie en fincas del país.

El Estado apunta, por un lado, a crear incentivos a la producción, al pago de una parte en dólares de los productos exportados, a la liberación del mercado de granos básicos, al retiro de productos de la tarjeta de racionalamiento, a la apertura de tiendas estatales con precios de mercado, y por otro, a garantizar abastecimiento mínimo a la población y un poco más amplio para los asalariados.

Así como observamos la existencia de un pluralismo político y de una democracia de tipo representativa, las medidas de política económica no son correlativas a la "radicalización" del conflicto político-militar con los Estados Unidos y la contra.

La medida más fuerte dispuesta en los últimos años, en el terreno económico, ha sido el cambio de la ley de reforma agraria en enero de 1986. La nueva ley puede afectar cualquier finca que se encuentra subexplotada o en abandono, mientras que la ley anterior tenía un límite mínimo de 350 hectáreas en el Pacífico y 700 en el resto del país. Sin embargo, la aplicación efectiva de la ley recayó, en buena medida, sobre el área estatal y grandes propietarios, mientras que las afectaciones a propietarios de menos de 350 hectáreas fueron bastante puntuales. En última instancia, la aplicación de esta ley responde más a criterios sociopolíticos, donde se incluye tanto la demanda campesina como el perfil del posible afectado.

En los primeros años tuvo peso la idea de extender la planificación al conjunto de la economía, sobre la base de planes anuales y de mediano plazo de carácter crecientemente normativos. Más recientemente, se ha tendido a combinar la planificación normativa para el sector estatal, con criterios de mercado. Pero el diseño de la política económica a partir de 1983 ha sido altamente inestable, lo cual hace difícil avizorar tendencias claras de las orientaciones de política económica en el mediano plazo.

Sin duda, el Estado seguirá jugando un papel central, pero aún no está definida la centralidad que puede jugar la iniciativa privada, tanto la proveniente de la burguesía tradicional que subsiste o que podría regresar —al margen de la abiertamente contrarrevolucionaria— como de la amplia capa de raíz plebeya.

## 2. Ampliación del aparato estatal

Sintetizaremos algunos de los cambios estructurales más significativos sobre la incidencia del Estado en la economía nacional.

El poder ejecutivo bajo el somocismo estaba organizado sobre la base de 11 ministerios (Economía, Agricultura, Relaciones Exteriores, Gobernación, Defensa, Hacienda, Trabajo, Obras Públicas, Educación, Salud, y el Distrito Nacional). (Bernalles, 1984)

En la actualidad se ha incrementado el número de Ministerios a 18.

1. *Ministerio del Interior*: asume las tareas de policía y seguridad del Estado, fundamentalmente.
2. *Ministerio de Defensa*: coordina las actividades del Ejército Popular Sandinista.
3. *Ministerio de Relaciones Exteriores*.
4. *Ministerio de Finanzas*: asume las tareas antes desarrolladas por el Ministerio de Hacienda.
5. *Ministerio de la Construcción*: encargado de las actividades de desarrollo y mantenimiento de la infraestructura vial.
6. *Ministerio del Transporte*.
7. *Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos*.
8. *Ministerio de Comercio Interior*.
9. *Ministerio de Comercio Exterior*.
10. *Ministerio de la Presidencia*.
11. *Ministerio de Salud*.
12. *Ministerio de Educación*.
13. *Ministerio de Cultura*.
14. *Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria*.
15. *Ministerio de Cooperación Externa*.
16. *Ministerio de Industria*.
17. *Ministerio de Justicia*.
18. *Ministerio de Trabajo*.

Otros organismos, si bien no constituyen Ministerios, están a cargo de funcionarios con rango de ministros. Se encuentran en esta situación 22 entes dependientes del Poder Ejecutivo; totalizándose entonces un gabinete de 40 ministros, de los cuales 32 corresponden a instancias del poder central y 8 a los ministros-delegados de la Presidencia en las regiones. A su vez, estos ministros están secundados por 60 viceministros o cargos similares, para totalizar un gabinete de 100 funcionarios.

En el área económica existe un Consejo Nacional de Planificación, presidido por el Presidente de la República y formado por varios ministros (Banco Central, Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, Cooperación Externa, Industria, Secretaría de Planificación y Presupuesto y el Ministerio de la Presidencia).

La presencia de los miembros del FSLN es significativa; la mayoría del gabinete está compuesta por militantes de esta organización. La Dirección Nacional del FSLN tiene a seis de sus miembros —de un total de nueve— en el Gabinete. Otro es presidente de la Asamblea Nacional y dos no ocupan ningún cargo estatal.

Los Ministerios de Salud, Comercio Interior, Construcción, Transporte, están a cargo de Comandantes guerrilleros —la segunda jerarquía honorifica dentro del FSLN—.

Esta ampliación del aparato ministerial, del cual dependen unas 400 empresas tanto en la producción como en los servicios, cuenta con un total estimado de 10.000 cuadros de dirección (4.000 en el gobierno central y el

resto en otras esferas), ha creado múltiples problemas de coordinación, coexistiendo distintas orientaciones hacia los principales ejes del desarrollo económico. (Fitzgerald, 1987)

### 3. Modernización de las tecnologías de gestión estatal y de coordinación de los aparatos estatales

La modernización tecnológica de la gestión estatal tiene dos componentes básicos: el cambio en su capital humano y de los medios técnicos para desarrollar sus actividades.

El elemento más significativo en el capital humano empleado por el Estado es el peso que tienen los profesionales y técnicos. Lamentablemente, no contamos con estadísticas censales sobre la presencia de profesionales y técnicos en el sector estatal antes de la Revolución.

**Cuadro 12**  
Evolución de los profesionales y técnicos en Nicaragua

Año	Nº	Fuente
1971	25.492	Censo de Población
1976	24.226	Encuesta de Hogares Urbana
1985	51.000	Sector Estatal, según Fitzgerald (1987)
1986	69.874	Ministerio del Trabajo

Nicaragua pasa de unos 25 mil profesionales y técnicos y personal asimilado antes de la Revolución, a unos 70.000 en la actualidad.

Esto se vincula a varios fenómenos. Por un lado, a la explosión de la educación superior. En el quinquenio 1975-79 egresaron de la educación superior un promedio anual de 557 profesionales y técnicos de nivel superior (Anuario Estadístico de 1980). Por su parte, en el período 1979-1986, la media anual se elevó a 2.143 (INIES, Plan Económico 1987, y cálculos propios). A mismo tiempo, el sector se incrementó por el aumento de estudiantes becados en el exterior luego de 1979, muchos de los cuales ya se incorporaron a sus profesiones, y por la inmigración de profesionales extranjeros que cooperan en diversas ramas.

Por otro, esto se vincula al tipo de expansión que asume el Estado: ampliación de los servicios sociales básicos, complejización de la presencia estatal en la dirección de la economía y su presencia en la producción directa.

Ahora bien, al hablar de profesionales, técnicos y personal asimilado en la expansión estatal actual, habría que poner bastante énfasis en los técnicos y el personal asimilado, ya que parte de los profesionales emigraron.

En todo caso, al hablar de profesionales tenemos que pensar en los profesionales jóvenes, egresados hacia fines de los Somoza o a comienzos del período revolucionario.

Esta tecnificación de los grupos ocupacionales, influida por la presencia estatal, la verificamos en el siguiente cuadro.

**Cuadro 13**  
Peso ocupacional de los profesionales, técnicos y asimilados en Nicaragua (1971-1986)

	% Prof.tec./PEA	
1970	4,5	(Prealc, 1982)
1986	7,0	(Mitrab, 1987)
Sector Estatal (1985)	24,2	(Fitzgerald, 1987)
Sector Privado (1985-86)	2,2	(Estimaciones propias)

Como punto de comparación del peso ocupacional de esta capa tecnificada vemos lo siguiente:

**Cuadro 14**  
Peso ocupacional de profesionales, técnicos y asimilados en diversos países centroamericanos (1970) y en Nicaragua (% de la PEA)

Costa Rica .....	7,4
El Salvador .....	3,5
Honduras .....	3,7
Nicaragua (1970) .....	4,5
Nicaragua (1986) .....	7,0

Fuente: Prealc.

La complejidad del aparato estatal —con más funciones tecno-burocrá-

ticas—, se amplía con la presencia del Estado en las esferas directamente productivas. Las empresas estatales agropecuarias cuentan con 2.000 profesionales y técnicos, mientras que el sector agropecuario en 1971 registraba 646 personas en esta categoría para todo el país. En 1971, los sectores productivos del país agrupaban a 2.700 profesionales y técnicos, en la actualidad las empresas estatales productivas (agricultura, minería, industria, electricidad, agua, y construcción) emplean, en esta categoría, a 6.000 ocupados.

3.1. *Cambios en la infraestructura material de la gestión estatal:* La modernización de la gestión estatal se observa también en la ampliación de los recursos materiales. Esto se verificó fundamentalmente en el período 1979-1983, declinando en parte posteriormente.

Por un lado, los ministerios ya existentes y principalmente los nuevos crearon nuevas condiciones materiales de gestión. Esto se dio tanto en las instancias centrales de las instituciones, localizadas en Managua, como en las delegaciones regionales y zonales de los ministerios.

Un indicador aproximado de este proceso lo encontramos en la evolución del consumo público.

**Cuadro 15**  
**Evolución del consumo público**  
(1975=100) y % del PIB

		% del PIB
1975	100	7,6
1977	120	8,0
1980	209	19,7
1981	237	21,2
1982	277	25,0
1983	380	32,9
1984	445	39,0
1985	482	43,4

Aunque a partir de 1983 el factor militar incrementó este rubro, en los años previos se observa la ruptura con respecto al período anterior a 1979. Otra forma de observar —de manera indirecta— este incremento en la dotación material del aparato estatal, es a través de la relación consumo público por empleado estatal que pasa, a moneda constante de 1980, de 71.000 córdobas en 1977 a 93.800 en 1982.

La ampliación estatal se dio, sobre todo en los primeros años, con un mejoramiento sustancial de la capacidad de desplazamiento vehicular de los aparatos, mejora en los sistemas de comunicación, gastos en capacitación, mejoras en las condiciones de trabajo de las oficinas. Más recientemente se produjo una explosión en el uso de equipos computarizados y

de microcomputadoras, cuyo crecimiento continúa en forma acelerada.

El problema de la gestión en una economía mixta, donde el Estado juega un rol muy activo en la formación de los precios relativos de las distintas mercancías, y con ello —en forma explícita o implícita— determina las opciones de los productores privados, supuso un proceso de gestión y de coordinación intraestatal que está lejos de haberse concluido.

Téngase presente que se salta de unas fuerzas productivas administrativas estatales totalmente condicionadas a los impulsos del mercado internacional, a una situación donde esos parámetros se intentan modificar.

En efecto, el diseño de la política económica presandinista suponía, en primer lugar, una apertura total de la economía. Existió libre convertibilidad del córdoba al dólar entre 1961 y la caída de Somoza. Una tasa de cambio estable en todo ese período, con tasas de inflación similares a las oscilaciones de los precios internacionales. Se trataba de mantener un déficit fiscal pequeño, lo cual se lograba mediante un gasto público reducido y con una política crediticia subordinada a la situación del mercado internacional, lo cual concentraba el crédito y el apoyo institucional estatal en las actividades agroexportadoras o destinadas al mercado común centroamericano.

La revolución intenta trastocar esto, colocando al aparato estatal civil en dos grandes direcciones. Por un lado, se trata de mantener las condiciones necesarias del modelo de economía mixta, y por otro, se llevan adelante las transformaciones sociales favorables a los sectores populares, y el soporte de la economía estatal.

El vincular estos tres frentes, que si agregamos los aspectos de construcción del ejército y del aparato de seguridad interna suma un cuarto frente, supuso al mismo tiempo la edificación de los aparatos y la creación de mecanismos de coordinación.

La coordinación interinstitucional se concentró en los primeros años a través del Ministerio de Planificación. Sin embargo, no tuvo viabilidad estructural. Las distintas instancias no tenían el suficiente desarrollo para actuar mediante planes anuales bien elaborados. Fallaban los niveles de información necesarios para efectuar planes sobre las distintas variables, y permanentemente se redefinen metas e instrumentos. Sobre los objetivos de los planes anuales, véase el cuadro 16. Sobre la relación entre planes y logros, véase el cuadro 17.

La gestión estatal buscó originalmente coordinación mediante los planes anuales coordinados por el Ministerio de Planificación que era a la vez el organismo rector. Esto en general se trabó por la incapacidad de las agencias y del propio organismo rector para definir planes coherentes, en el marco de la economía mixta. A partir de 1984 se elimina el Ministerio de Planificación que es reemplazado por una Secretaría de Planificación y Presupuesto, adscripta a la Presidencia de la República. A la vez se crea el Consejo Nacional de Planificación, también adscripto a la Presidencia, formado por los principales ministerios del área económica.

La coordinación ha avanzado ante las situaciones de restricción de recursos; no obstante el avance ha sido lento. Una de las trabas más notorias es la falta de un sistema adecuado de información estadística sobre

comportamientos de los agentes. El Estado no puede utilizar el conjunto de herramientas que la contabilidad bancaria, fiscal, comercial, etc., ofrece.

La gestión estatal y la coordinación en el interior del Estado y en relación con la sociedad civil ha estado en estos años vinculada a diversas iniciativas de desarrollo. En primer lugar, podemos distinguir un paradigma que hace hincapié en la ampliación de las fuerzas productivas materiales, a través de grandes proyectos. En segundo lugar, se da una perspectiva que insiste prioritariamente en la recuperación de la economía sobre la base de la estructura de propiedad existente luego de la Revolución. En tercer lugar, podríamos encontrar un punto de vista que enfatiza sobre todo el avance del área estatal en el plano productivo y en el control general de la economía; y por último existe una especie de abanico de iniciativas que convergen en impulsar la pequeña y mediana producción (incluyendo al sector cooperativo), tanto en su importancia en la recuperación como en el desarrollo de nuevas inversiones.

Estos relieves no son necesariamente contradictorios en tanto reflejan distintas tareas económicas que la revolución se plantea: a) ampliar las fuerzas productivas materiales; b) fortalecer el Estado; c) recuperar y ampliar los niveles de producción existentes antes de la revolución y d) fortalecer el núcleo de pequeños y medianos productores y el movimiento cooperativo. Sin embargo, si ha aparecido como contradictoria la importancia que las distintas instituciones del Estado otorgan a los mismos. (En todas estas consideraciones seguimos a Baumeister y Neira, 1986).

En efecto, en Nicaragua distintas instituciones del Estado han asumido unilateralmente alguna de las iniciativas indicadas, en la medida en que su atención sectorial en áreas delimitadas de la economía se ha "introyectado" excesivamente en las definiciones de sus políticas. La necesidad de ampliar las fuerzas productivas materiales se localiza en los ministerios productivos, principalmente en el Ministerio de Agricultura; el hincapié puesto en el avance estatal ha estado más presente, por lo menos durante el período 1979-84, en el desaparecido Ministerio de Planificación, preocupado por extender los mecanismos de control directo de la economía por parte del Estado; el énfasis puesto en la recuperación sobre la base de la estructura productiva existente, vista tanto desde el punto de vista técnico-productivo como de su base social, ha estado más en las instancias ubicadas en la circulación, las finanzas públicas y el sistema financiero, preocupados directamente de las brechas internas y externas. Por último, la UNAG y el aparato partidario del FSLN han insistido en el papel de la pequeña y mediana producción de raíz plebeya.

El sectorialismo existente en el interior del aparato estatal nicaragüense remite, en buena medida, a la naturaleza del Estado en el contexto de este tipo de revolución. Si uno piensa en situaciones como la Unidad Popular chilena se comprende como un Estado en situaciones de posible tránsito al socialismo es afectado por tres determinaciones: la lucha de clases, las disputas entre partidos y en el interior de los mismos, y las confrontaciones más propiamente teórico-ideológicas. En la situación nicaragüense estas presiones han sido de menor significación: la lucha entre el capital y

la fuerza de trabajo expresado por huelgas o ocupaciones no son algo fundamental. Los enfrentamientos entre partidos no ocupan un lugar central, mucho menos en el interior del aparato estatal, hegemonizado por el FSLN. A su vez, los debates teóricos sobre distintas "interpretaciones" del marxismo, acerca de la transición, sobre distintas escuelas de planificación, etc., no son relevantes.

De alguna manera las perspectivas de las clases sociales, y de los debates teóricos, fueron reemplazados por los problemas de los frentes específicos que las instituciones atienden frenando la constitución de un estado mayor económico en el interior del propio aparato gubernamental.

Cada institución asumió, en un sentido amplio, y lo convirtió en política práctica, alguna fase del ciclo de producción y de reproducción del capital hegemonizado por el Estado. De ahí que mientras algunos enfatizan la recuperación de la economía —dejando un poco de lado los niveles tecnológicos y los sectores de propiedad—, otros han estado actuando en función del mediano plazo, intentando crear una nueva base material. Al tiempo que otras instituciones enfatizaban la mayor ingerencia del Estado.

Esta especie de corporativismo o sectorialismo remite a uno de los problemas centrales de la modernización del Estado en Nicaragua, y tiene que ver con la centralidad —ya mencionada anteriormente— que asumen los grupos de profesionales y técnicos, en una situación donde el capital privado y la burguesía más fuerte están desplazados físicamente del poder político, pero donde sigue existiendo una economía mercantil extendida.

#### *4. Emergencia de grupos tecnoburocráticos para la formulación de estrategias y políticas*

En una situación como la nicaragüense, la emergencia de grupos profesionales y técnicos aparece como consustancial a este tipo de proceso político pero en un sentido muy distinto, por cierto, al que puede darse en contextos de profundización del capitalismo dependiente —tanto bajo regímenes autoritarios o democráticos—, donde Brasil muestra el ejemplo más desarrollado en América Latina.

Aquí el Estado ocupa los lugares hegemónicos de la economía, configurándose una situación de capitalismo de Estado, donde una vanguardia revolucionaria —que conduce una amplia alianza de clases— se hace cargo del poder estatal.

En consecuencia, surge la pregunta acerca de quiénes van a formular las estrategias y las políticas estatales. La vanguardia revolucionaria, el FSLN, por se, no tiene la experiencia para convertirse en el formulador de esas estrategias y políticas, aunque formalmente detiene los principales puestos a través de sus cuadros o allegados. Por su parte, las fuerzas sociales partícipes de la amplia alianza de clases tampoco tienen una experiencia previa de ejercicio del poder político; ni los propios cuadros de la burguesía lo tienen ya que el somocismo los había excluido del ejercicio directo del poder gubernamental. Las clases populares, con débil tradición

**Cuadro  
Lógicas de los Programas**

CONCEPTO	1980	1981	1982
1. Consigna del año	Año de la Alfabetización.	Año de la Defensa y la Producción.	Año de la Unidad Frente a la Agresión.
2. Objetivo central	Defensa y consolidación de la Revolución.	Defensa y producción.	Defensa, consolidación y avance de la Revolución.
3. Objetivos específicos	3.1. Reactivar en beneficio del pueblo. 3.2. Dinamizar la estructura operativa del Estado. 3.3. Fortalecer la Unidad Nacional. 3.4. Iniciar la transición hacia la Nueva Economía.	3.1. Culminar la reactivación satisfaciendo las necesidades básicas. 3.2. Avanzar en la independencia económica, reduciendo la brecha y adecuándose a las restricciones externas. 3.3. Iniciar acumulación y reestructuración con austerioridad en el consumo y eficiencia productiva.	3.1. Continuar el proceso de reactivación en beneficio del pueblo. 3.2. Mantener el esfuerzo inversionista. 3.3. Evitar ampliación de la brecha externa. 3.4. Avanzar en el proceso de racionalización de la economía.
4. Sujetos económicos del programa	El pueblo trabajador, el gobierno, la empresa privada y la comunidad internacional.	El pueblo trabajador, el Estado revolucionario y empresarios patrióticos.	El pueblo trabajador, el gobierno, la empresa privada y la comunidad internacional.
5. Principales problemas y/o tensiones	5.1. Destrucción del aparato productivo. 5.2. Desarticulación productiva y estatal. 5.3. Baja producción agrícola en 1979. 5.4. Crisis financiera. 5.5. Enorme endeudamiento externo.	5.1 Crisis externa por situación internacional y centroamericana. 5.2 Baja productividad. 5.3 Contradicción consumo/accumulación 5.4 Ideología consumista heredada.	5.1. Escasez de divisas. 5.2. Alta dependencia de divisas para insumos. 5.3. Evitar el alto desempleo implica mantener la productividad media de los trabajadores.

**16  
Económicos de Nicaragua 1980-1986**

1983	1984	1985	1986
Año de Lucha por la Paz y la Soberanía.	A 50 Años... Sandino Vivelli	Por la Paz... Todos Contra la Agresión.	A 25 Años... Todas las Areas contra la Agresión
Defensa y abastecimiento de las necesidades básicas.	Asegurar bienes básicos, producción exportable y de bienes necesarios para ello y la inversión.	Defensa contra los efectos de la agresión, la crisis internacional y distorsiones que afectan al pueblo trabajador.	Garantizar la sobrevivencia material de la sociedad, impulsando una economía de resistencia.
3.1. Maximizar producción material para defensa, abastecimiento básico y servicios sociales.	3.1. Asegurar producción básica para garantizar el abastecimiento.	3.1. Apoyar la defensa militar de la Revolución.	3.1. Entender y profundizar los objetivos planteados en 1985.
3.2. Recuperar exportaciones a nivel de 1981.	3.2. Elevar la generación de servicios sociales básicos.	3.2. Defender y estimular la producción.	3.2. Rationalizar el aparato productivo y reducir el componente importado.
3.3. Garantizar insumos para la producción.	3.3. Ampliar producción para la exportación.	3.3. Contener inflación.	3.3. Adecuar las inversiones a una economía de sobrevivencia.
3.4. Mejorar o mantener empleo productivo y manejar las políticas salarial y de abastecimiento.	3.4. Garantizar insumos para exportación y consumo básico.	3.4. Contener y reducir comercio especulativo.	3.4. Maximizar la generación de divisas.
	3.5. Asegurar necesidades de la construcción.	3.5. Redistribuir ingresos hacia asalariados.	3.5. Asegurar utilización de capacidad instalada industrial.
	3.6. Racionalizar las inversiones.	3.6. Garantizar dirección económica única y coherente.	
		3.7. Eficiencia de la gestión económica.	
		3.8. Elevar la productividad del trabajo.	
El pueblo trabajador, el gobierno, la empresa privada y la comunidad internacional.	Asalariados productivos, gobierno, empresarios patrióticos y comunidad internacional (Tercer Mundo y Socialistas).	Asalariados productivos, campesinos, gobierno, empresarios patrióticos y comunidad internacional (Tercer Mundo y Socialistas).	Asalariados productivos, campesinos, gobierno, empresarios patrióticos y comunidad internacional (Tercer Mundo y Socialistas).
5.1. Agudización de escalada intervencionista.	5.1. Agresión económica, militar y financiera.	5.1. Agresión norteamericana.	5.1. Pocas divisas para importaciones agrícolas e industriales.
5.2. Escasez relativa de divisas.	5.2. Escasez de divisas.	5.2. Agudización de crisis internacional.	5.2. Crecimiento, escasa organización y falta de control comercial eleva precios y escasez.
5.3. Posible escasez de algunos bienes básicos.	5.3. Condiciones de crisis económica.	5.3. Acelerado proceso inflacionario y desvalorización de la moneda.	5.3. Fuga y rotación de personal calificado, indisciplina laboral y movilización para el SMP.
5.4. Desequilibrios fiscales/financieros, externos y baja tasa de bienes.	5.4. Desarrollo del comercio especulativo.	5.4. Situación política, militar y económica de Revolución.	5.4. Creciente agresión que presiona sobre disponibilidad de recursos.

Fuente: Departamento de Análisis Económico del INIES, en base a los Programas Económicos 1980 a 1986.

Elaboración: DAE-INIES, mayo de 1986.

**Metas y Resultados de los Programas Económicos de Nicaragua 1980-1986**

Cuadro 17

Conceptos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 <sup>1</sup>
	Meta	Real	Meta	Real	Meta	Real	Meta
1. Crec. del PIB (%)	22,5	4,6	18,5	5,4	4,7	-0,8	6,6
1.1 Material (%)	9,7	-1,8	22,3	6,4	6,4	-0,4	8,0
1.2 Servicios (%)	39,0	12,8	14,6	4,3	2,9	-1,3	4,4
2. Inversión/PIB (%)	16,3	16,8	19,3	24,4	22,1	20,2	17,6
3. Prod. Física <sup>2</sup>							
3.1 Algodón, oro	2261	1647	2394	1387	1995	1758	1810
3.2 Café	1260	1249	1472	1328	1400	1568	1450
3.3 Caña de azúcar	53	52	66	61	70	60	68
3.4 Banano							
3.5 Arroz	1073	1352	2170	1736	2205	2104	2495
3.6 Frijol	1030	846	1800	1205	1320	1101	1507
3.7 Maíz	4131	4281	6120	4362	5600	3919	5852
3.8 Carne							
4. Inflación (%)	22,2	35,3	20,0	23,9	20,0	24,8	30,0
5. Export. FOB <sup>3</sup>	524	450	680	508	494	406	504
5.1. Algodón	34	30	128	125	84	87	106
Precio	68	71	82	76	65	65	63
5.2 Café	162	168	160	137	154	124	138
Precio	180	166	120	121	128	123	106
5.3 Azúcar	36	20	82	51	36	36	34
Precio	16	15	35	23	17	18	12
6. Import. FOB <sup>4</sup>	700	803	865	922	899	724	877

(continuación cuadro 17)

7. Mov. de Capital <sup>5</sup>	277	211	283	562	363	391	628	644	567	578
8. Tasa de Cambios <sup>6</sup>	10,0	15,4	10,0	17,3	10,0	20,4	10,0	25,9	28,0	33,6
9. Ingresos <sup>6</sup>	3231	4565	6045	5843	6780	7224	10213	14677	14964	26219
10. Gastos <sup>6</sup>	3240	4799	5776	6986	7984	9090	12699	14908	19826	31443
11. G. de Capital <sup>6</sup>	2283	1859	1608	1426	2282	2019	7386	4168	6022	6282
12. Def. Fiscal <sup>6</sup>	-2542	-2883	-2748	-2569	-4011	-3885	-9871	-4400	-10884	-11505
13. Liquidez/PIB (%) <sup>7</sup>	13,1	8,8	9,7	11,8	13,7	13,0	27,7	10,3	24,8	15,1
14. Empleos (Miles)	33,2	29,1	27,2	35,0	38,3	35,8	46,9	48,0	59,6	67,4
Productivos	75	92	43	19	16	-29	52	26	24	1
No Productivos	20	26	18	40	23	21	4	11	13	-9
15. Desempleo/PEA (%) <sup>17,0</sup>	18,3	13,3	16,1	14,0	19,9	13,8	18,9	18,8	21,1	22,2
16. Matrículas (Miles)	564	571	961	847	859	1025	928,4	929	935,8	940
17. Salario Mínimo <sup>7</sup>	788	973	1068	1088	1306	1120	1369	1120	1700	4000

<sup>1</sup> Proyecciones de la SPP para efectos del Programa Económico 1986.<sup>2</sup> La caña se mide en millones de libras, el azúcar en millones de QQ y los otros productos en miles.<sup>3</sup> Los valores se expresan en U\$S millones y los precios en U\$S por QQ.<sup>4</sup> En U\$S millones.<sup>5</sup> En córdobas por U\$S.<sup>6</sup> En millones de córdobas.<sup>7</sup> En córdobas mensuales. Salario mínimo industrial en Managua.

organizativa, están aún más alejadas para definir un programa de gobierno y una estrategia de desarrollo.

En definitiva, los grupos tecnocráticos pasan a jugar un papel muy relevante, debido a que la hegemonía práctica en el interior del aparato gubernamental, acerca de lo que hay que hacer es muy difusa —no en el terreno de las tareas políticas generales, sino en el campo específicamente socioeconómico—. ¿Qué es más conveniente, vías intensivas o extensivas de desarrollo, cooperativas o empresas estatales, etc.? Respecto a estos interrogantes los dirigentes políticos revolucionarios aportan lineamientos muy generales o muy a menudo ninguno porque no han discutido esos temas, dan prioridad a otras actividades. En definitiva, se da la situación en la cual la actividad propiamente política se desliga del control efectivo de parte de las iniciativas que los técnicos —miembros o no del partido en el poder— proponen.

En un sentido más amplio, se observa cierta separación entre poder (alianza de clases), ejercicio del poder (vanguardia revolucionaria), ideología y proyecto político (también dirigido por la vanguardia revolucionaria), y los planes y estrategias prácticas del aparato estatal donde los técnicos tienen un peso significativo, aunque no exclusivo. Pero esto adquiere una significación especial en la medida en que se trata de la materialización efectiva de las iniciativas, que implícitamente tienen un contenido político, ideológico y de poder, el cual no coincide necesariamente con el que impulsan los que efectivamente detentan los puestos estatales y orientan ideológicamente las estrategias de transformaciones estructurales.

En el caso de Nicaragua esto tiene aún más relevancia, por el papel jugado por grupos de profesionales y técnicos en el derrocamiento de la dictadura, y su involucramiento con el FSLN. A continuación escribimos una larga cita muy ilustrativa de esto:

“...la revolución atrajo probablemente a los mejores técnicos que la burguesía tenía. (...) logró interesar desde antes del triunfo a las capas de profesionales y técnicos que estaban en contra de la dictadura. Gran parte de los miembros del partido de Robelo —el Movimiento Democrático Nicaragüense— eran colaboradores nuestros. Lo mismo pasaba con la mayor parte de los técnicos del Ingenio San Antonio (principal capital luego de Somoza). El Consejo Técnico del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria está compuesto por los mejores técnicos, muchos de ellos formados en el extranjero, que trabajaban antes en el sector privado y que eran ellos mismos la vanguardia del sector productivo.

“Esta gente se ha identificado con la revolución por dos razones: por un lado, eran jóvenes no maleados, antisomocistas, y por otro, las empresas privadas de Nicaragua jamás les podrían permitir desarrollarse en caminos tan vastos como en los que se han abierto ahora. Sienten que la producción estatal no les pone fronteras, que pueden hacer ingenios azucareros, proyectos lecheros o de cualquier tipo. Ven que tiene realmente en sus manos la capacidad

de transformar.” (Jaime Wheelock, en Gabriel Invernizzi y otros, 1986).

Este grupo técnico, que a su vez creció en número en forma notable en el Estado, como analizamos en un apartado anterior, ha jugado un papel muy importante en la definición del perfil inversionista del sector agropecuario y agroindustrial, impulsando una modernización acelerada de las fuerzas productivas materiales —maquinaria, riego, plantas transformadoras— en proyectos con alta dotación de recursos por unidad de superficie, alta tecnología y una generación de empleo baja.

Asimismo, este grupo ha jugado un papel significativo en el diseño de la vinculación Estado/sociedad civil, mediante diversos mecanismos (Comisiones, Asambleas, Consultas, Consejos, Convenios) donde se recogen las demandas de la sociedad civil, pero en ellos la elaboración de las alternativas de política de corto plazo a veces no son tomadas en cuenta.

Es una situación en la que se trata de construir un Estado auténticamente nacional, en tanto que el existente hasta 1979 tenía fuertes rasgos patrimonialistas; asimismo, se intentan ampliar significativamente las esferas de influencia de ese aparato en formación, y en esta tarea el papel de esta capa técnica ha sido significativo en un contexto de alta movilización social pero con una baja organicidad de esas masas movilizadas; con una sociedad civil alzada pero sin instituciones propias capaces de plantear opciones viables.

Ahora bien, este grupo técnico influyente se conecta con aspiraciones de modernización que estaban latentes en la sociedad nicaragüense desde hacia décadas, y el somocismo las había parcialmente reprimido. Se trata de las aspiraciones de modernizar el aparato productivo, ampliar el riego, la mecanización, demandas más sentidas en fracciones de las clases propietarias que en el campesinado o los trabajadores del campo, donde laten reivindicaciones más clásicas.

4.1. *Administración y lealtades partidarias:* En la situación nicaragüense nos encontramos con la transición de una fuerza político-militar de orientación radical, con un grupo militante relativamente pequeño, a un partido de masas en el poder, que mantiene —fuera del bloque en el poder— una alianza con fracciones propietarias. El Frente Sandinista, por otro lado, ha crecido numéricamente pasando de unos 1.500 militantes en el momento del triunfo a unos 40.000 en la actualidad. El aparato estatal es el que más ha crecido, incluyendo una porción significativa de los cuadros intermedios y altos a cargo de la gestión del Estado. A partir de agosto de 1985 se estructura el esquema llamado de conducción única, donde se enlazan más estrechamente las articulaciones entre el partido sandinista y las posiciones del ejecutivo.

##### 5. *Participación y control social de la gestión pública*

Desde los inicios de la Revolución se observa la presencia de las clases populares y fracciones de las clases propietarias participando en meca-

nismos de consulta y de control de la gestión pública. En el plano económico se desarrollaron, en forma paralela al primer plan anual, las Comisiones sectoriales donde se apelaba a la participación de las organizaciones sindicales y populares. Un recuento de algunas de las instancias es el siguiente:

— Comisiones Programáticas de Coordinación del Plan Anual: en ellas participaban a nivel sectorial las instancias estatales, populares, empresarios privados, etc. Su funcionamiento tenía dificultades por las discusiones de tipo macro contrapuestas a las demandas inmediatas y puntuales. Tendieron a perder vigencia por esta contradicción entre planes anuales y operatividad.

— Asambleas de Reactivación Económica: se daban a nivel de empresas e instituciones estatales para vigilar el cumplimiento de objetivos y metas. Tuvieron problemas similares a las anteriores, aunque fue un mecanismo que permitió la participación de los trabajadores en la problemática de las empresas, y el control por parte de los sindicatos de la gestión empresarial.

— Consejos Consultivos de las Empresas: se dan en el área estatal e institucionalizar las Asambleas de Reactivación.

— Comités de Empresa: existen a nivel industrial de las empresas estatales donde participan la dirección de la empresa, el sindicato y un trabajador de la base; se abordan los problemas de operatividad de la empresa sobre la base de un plan anual donde las directivas ministeriales son significativas.

— Comisiones Nacionales y Regionales de Producción: se estructuran a nivel del agro donde participan los sectores involucrados para resolver problemas operativos (abastecimiento, crédito, insumos, etc.).

— Cara al Pueblo: son las reuniones del Presidente de la República, acompañado de todo su gabinete, con habitantes de barrios, con sectores de la producción, con grupos religiosos, etc. Los participantes plantean demandas y soluciones, y se trata de que el Estado se comprometa a cumplir los acuerdos allí tomados. Generalmente son retransmitidos por televisión la semana siguiente al encuentro.

— Contacto 620 y Hablamos: son programas diarios de la Voz de Nicaragua, vocero del gobierno, donde se hacen sugerencias, demandas y denuncias sobre corrupción, burocratismo, clientelismo, etc. Se transmite a todo el país. Está en el aire aproximadamente 10 horas diarias, de lunes a viernes.

En términos de libertad y seguridad personales Nicaragua está, desde hace años, en estado de emergencia, debido a la situación de guerra. Las reuniones públicas requieren autorización policial. Los partidos y organizaciones de la oposición cívica pueden actuar en sus locales, tiene algún acceso a los medios de comunicación oficiales y algunos programas de radio en emisoras oficiales y privadas. Désde agosto de 1986 está clausurado el periódico *La Prensa*, por considerárselo vocero de las posiciones de la administración norteamericana.

El control de la gestión estatal, ante los disensos en determinados temas, las críticas, etc., está teñido por la preocupación de evitar que los

enfrentamientos de clase o las diferencias entre fracciones de la sociedad civil con segmentos del Estado se manifiesten. Resulta, en parte, paradójico que una vanguardia formada en un pensamiento que da gran centralidad a la lucha de clases, o a los enfrentamientos sociales en general, tenga demasiadas prevenciones hacia ese tipo de manifestaciones; más si se tiene en cuenta la coexistencia de diversas clases y tracciones en la sociedad. Esto se originaría, nos parece, en una percepción que viene de la historia prerevolucionaria, esto es la posibilidad de que cualquier enfrentamiento social pueda politizarse y generar conflictos de mayor envergadura. Faltaría —probablemente el sistema político necesita mayor madurez— el desarrollo de una percepción que admita y administre los enfrentamientos dentro de ciertos parámetros, legitimando en ese arbitraje el papel del Estado, retomando, en ese sentido, ciertos elementos del tratamiento que los regímenes populistas dan a los disensos que no cuestionan los soportes básicos del Estado.

#### *6. Desempeño estratégico estatal en su capacidad de gestión fiscal, productiva, de servicios, de seguridad, y de las relaciones internacionales*

Un balance del desempeño estratégico del Estado en Nicaragua nos plantea dos grandes momentos. Por un lado, 1979-83, donde las condiciones de guerra no fueron tan extremas, y el período posterior que se extiende hasta la actualidad proyectándose en el corto y mediano plazo.

6.1. Gestión fiscal: En todo el período predominaron las políticas de expansión acelerada del gasto público y la ampliación del crédito a la economía. Respecto de la presión tributaria, se observa una elevación de la carga impositiva en relación al PIB, pero con bastante incidencia de los impuestos indirectos en productos como bebidas alcohólicas y cigarrillos.

El déficit fiscal adquiere, sin embargo, desequilibrios pronunciados con el incremento de los gastos militares, situándose en valores superiores al 20 por ciento del PIB.

Esta política fiscal/financiera expansionista, con gran déficit, aunque con incremento de la presión tributaria aparece como consustancial con el esquema de combinar las grandes respuestas sociales, la ampliación de las esferas estatales y el mantenimiento de un sector privado importante. En los primeros años no hubo preocupación por los desbalances, ya que se los pensaron como propios de una situación de transición. Sin embargo, en la actualidad se los observa con mayor preocupación, a partir de enero de 1985 más precisamente, pero los márgenes para reconvertir en el corto plazo estas tendencias de fuerte desequilibrio fiscal son muy reducidas. Este desequilibrio ha dado lugar a elevadísimas tasas de inflación, entre otras consecuencias.

En definitiva, esta gestión fiscal responde a un criterio de subordinar el manejo de los equilibrios económicos a factores estratégicos más amplios, tales como enfrentar la guerra contra, e incidir y esperar cambios en la

correlación de fuerzas en el plano internacional que permitan lograr la legitimación geopolítica de la Revolución. En el interregno —se pensaba sobre todo hasta 1985— es conveniente minimizar al máximo un esquema de suma cero, a costa de incrementar la deuda externa y el déficit fiscal interno.

**6.2. Gestión productiva:** El Estado ha tomado un peso decisivo en la producción material y de servicios a la producción en estos años. El balance indica que la producción estatal, luego de un período de aprendizaje, ha logrado consolidarse, pero sobre la base de una masa de recursos muy elevados. Mientras que en el sector más moderno del agro, la agroindustria, y la industria en general, el Estado muestra cierta viabilidad productiva en las actividades de menor complejidad tecnológica —como es el grueso de la producción agropecuaria, por ejemplo— pero en este terreno, la administración estatal no muestra eficiencia. Parecería que la presencia del Estado —ante opciones cooperativas o individuales— requiere de situaciones en las que la gestión se monta sobre fuerzas productivas y administrativas de gran escala, donde el costo de la administración burocrática tiene una base material amplia, que justifica, por un lado, este tipo de administración, y en segundo lugar es soportable por su estructura de costos.

La administración estatal seguiría una regla clásica del desarrollo del capitalismo, como es la de la separación —en determinado momento de su evolución— entre la propiedad y la gestión por parte del personal especializado. La administración estatal podría hacerse cargo de ese tipo de unidades de producción, el resto debería mantenerse en situaciones individuales o cooperativas, donde propiedad —en un sentido amplio— y gestión son soportadas por los mismos actores.

Un problema más amplio de la gestión productiva del Estado, que se vincula a los problemas de naturaleza fiscal y financiera, es la tendencia a escindir los resultados en términos físicos (volumenes de producción, rendimientos por unidad de superficie, etc.) de los resultados en términos económicos (costos comparativos por unidad de producto, masa de recursos, etc.).

Así la gestión técnico-ingenieril deja de lado los parámetros de rendimiento económico, enlazándose con el problema más amplio de la administración estatal, como es el de encontrar una figura social que ocupe el lugar de la preocupación principal del capitalista (la ganancia, la rentabilidad, etc.).

**6.3. Gestión en los servicios:** Junto a una extensión amplia de los servicios sociales y de apoyo a la producción, se observa una apelación a la participación popular —jornadas populares de salud, Campaña Nacional de Alfabetización, autoestudio vecinal en el tendido del agua potable, campañas de limpieza e higiene ambiental, entre otras—. Se observan dificultades para articular más activamente la participación popular en la definición de las alternativas de política para los servicios. Más bien la participación es vista como ejecutora de definiciones estatales previas. Las limitaciones para esta integración provienen tanto de las instancias tecnoburocráticas —bastante adictas a soluciones modernizantes— como de las organizaciones populares propensas al rol de demandantes de servicios sociales estatales, más que a elaboradores de alternativas prácticas. Las dificultades de las

condiciones de guerra, que deterioran seriamente la capacidad estatal de brindar servicios, ponen más a la orden del día el desarrollo de la participación popular en la definición y ejecución de opciones viables ante las limitaciones de recursos.

En síntesis, los servicios sociales fueron uno de los campos más efectivos de la política estatal (educación, salud, principalmente). Fueron la expresión de la expansión del Estado, como empleador y como ofertante de soluciones a la población. Expresan la transacción entre masas movilizadas y capas medias y profesionales —que buscaban mejorar su nivel de vida, las primeras, y su status laboral y profesional, los segundos (médicos, enfermeras, maestras, etc.)— con un componente ideológico que combina el bienestar social con posiciones de tipo cristiano (en el área social predominan los cuadros de extracción política cristiana, con muchos sacerdotes católicos, o laicos muy cercanos).

**6.4. Gestión en el plano de la seguridad:** Uno de los elementos fundamentales en este período ha sido la creación de las Fuerzas Armadas Sandinistas, que significan la movilización de alrededor del 50 por ciento de los varones en edad activa y la formación de un cuerpo de oficiales y clases de tipo profesional de gran tamaño.

En términos de eficacia ha sido el aspecto fundamental de la revolución, evita el avance de la contra y crea condiciones para hacer inviable la invasión directa de los Estados Unidos.

En términos sociopolíticos, significa la promoción de un ejército profesional, formado por cuadros que casi en su totalidad —salvo los mandos superiores— se desarrollan en el marco de una guerra casi convencional, de gran despliegue de recursos técnicos, logísticos. O sea, se dio una ampliación y una modernización acelerada de las Fuerzas Armadas que se tradujo en el pasaje de una Guardia Nacional somocista que, como máximo, llegó a tener entre 15.000 y 20.000 hombres, a una movilización superior a los 200.000 hombres, con un núcleo de nuevos oficiales de varios miles.

De igual modo la Seguridad del Estado ha sido central para el mantenimiento de la seguridad interior, reflejado marcadamente en la incapacidad del accionar de la contrarrevolución en las zonas urbanas, producto de la capacidad de inteligencia del Ministerio del Interior.

La lucha con la contra extendió, a través del Ejército, la presencia de la Revolución a las zonas más alejadas del país, que no habían sido protagonistas de la derrota de los Somoza. Puso en contacto a los cuadros de origen urbano con la problemática campesina y las políticas agrarias mucho más que la guerrilla sandinista antes del triunfo del 79.

**6.5. Gestión de las relaciones internacionales:** La naturaleza de la guerra que libra Nicaragua está estrechamente vinculada con el manejo de las relaciones internacionales. Se podría decir que la guerra es prácticamente una cuestión de política exterior, ya que el problema nacional es el aspecto fundamental de la Revolución, buscado a través de la legitimación geopolítica del proceso sandinista por parte de los Estados Unidos, como ocurrió anteriormente con procesos como el cubano o el mexicano.

En consecuencia, el problema nacional, o sea el fin de la república

bananera, hace de las relaciones internacionales de Nicaragua una actividad de gran escala. Se actúa en todos los foros internacionales posibles, se insumen materialmente buena parte de las energías políticas y administrativas de las instancias superiores del Estado y de la Revolución. Asimismo, inscribe a Nicaragua en el movimiento de países no alineados, en la Internacional Socialista, se mantienen relaciones con las democracias latinoamericanas, con el bloque socialista, etc. Además se pone un esfuerzo muy intenso en los Estados Unidos, que es el objetivo principal de la política exterior sandinista, que busca un cambio en la posición de la administración norteamericana hacia la Revolución. Se podría concluir que las tres manifestaciones más visibles y eficaces de la Revolución en estos años se han traducido en su capacidad de defensa militar, en su estrategia diplomática amplia, y en lo interno, en la búsqueda de ampliar los servicios sociales y el nivel de vida de la población.

## Democratización del Estado guatemalteco\* (1984-1987)

Fernando González Davison\*\*

### Prefacio

Este trabajo es un ensayo exploratorio que pretende mostrar los elementos más relevantes que hicieron posible el surgimiento de un proceso democratizador en 1986. Este fue consecuencia de la crisis de hegemonía de 1981, evidenciada en el plano externo por la caída de los precios de la mayoría de los productos de agroexportación, la fuga de capitales, la restricción del crédito exterior, la reducción drástica de los ingresos estatales; paralelamente a ello se conjugaron la fractura del Mercado Común del Istmo y la problemática política conocida en el área centroamericana. E internamente, la extensión de la confrontación vía la insurgencia y la lucha armada junto con la corrupción y el fraude electoral, a principios de 1982, se aunaron para desestabilizar tanto el Estado como la sociedad. La necesidad de una transición, en tanto búsqueda de soluciones, se expresa en 1982 a través de un golpe de Estado fraguado por el ejército, que delineó una estrategia contrainsurgente en salvaguarda del sistema; la política global en ese sentido tendía a resolver los problemas sociales —base del apoyo a la insurgencia a nivel popular— con vistas a restar sustento popular a la guerrilla; recuperar la estabilidad política mediante la apertura de un proceso democratizador; redefinir prioridades de política económica para desarrollar un mercado interno y externo; liquidar militarmente a la guerrilla. Estas líneas generales fueron sentadas por el ejército en el llamado plan de "Seguridad y Desarrollo" que si bien no se cumplió inmediatamente en

\* Investigación hecha en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RIA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

\*\* Investigador del Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales —IIPS—, Universidad de San Carlos, Guatemala.

1982, si guió el comportamiento castrense, incluso tras el "relevo" en la jefatura militar del Estado en 1983. Así, en 1984 se elige una constituyente que redactaría al año siguiente una nueva Constitución. La redefinición del Estado se asentaría con las elecciones generales, relativamente pluralistas, que llevarían a la presidencia a V. Cerezo, quien asumió a principios de 1986.

Interin, la guerrilla había perdido estratégicamente su capacidad operativa, reducida a pequeñas porciones del territorio, fruto de aquella guerra total delineada desde 1982. La democratización era entendida como piedra de toque para evitar su resurgimiento. En ese sentido, el gobierno civil, con propios objetivos sumados a los anteriores, estaba conciente del plan de "Seguridad y Desarrollo" y buscaba la estabilidad política en base a una concertación con las organizaciones más importantes del país; el ejército seguiría gozando de su autonomía interna; el sector patronal recibiría beneficios adicionales para la reactivación productiva (sector que luego contribuiría a través de impuestos considerados necesarios).

Políticamente se insistía en crear un Estado de Derecho en base a la independencia de poderes, estimulando el desarrollo de los partidos políticos. Asimismo se viabilizaría una política exterior que despejara el aislamiento internacional, para lograr así la cooperación externa necesaria para la estabilidad financiera. El discurso ideológico intentaría la cooptación popular en favor del proceso democratizador; pero a las palabras se le agregarían acciones, como la implementación de los Consejos de Desarrollo Rurales y Urbanos, una reforma tributaria dirigida al sector patronal, en 1987, dado que el Estado requería de ingresos adicionales para alentar un desarrollo social mínimo en las áreas potencialmente conflictivas. En esa dirección, "Seguridad y Desarrollo" mantenía la vigencia en sus líneas estratégicas, para salir y resolver la crisis de hegemonía incluso enfrentando al tradicional sector patronal. Esta era la visión de largo plazo; la visión cortoplacista, fincada en las ganancias del momento, era sostenida por el sector patronal. En todo caso, el ejército respaldó al gobierno y sentó las bases para una prolongación de la guía de "Seguridad y Desarrollo" de largo plazo; aunque la duda persiste, pues el sector patronal no está de acuerdo en dejar paso a la implementación fiscal (se trata de un sector en extremo conservador y con falta de visión de futuro, no obstante haber sido el principal beneficiario de la reactivación económica y de la estabilidad financiera lograda entre 1986 y 1987).

## I. Breves antecedentes

### 1. Generalidades en el lapso 1954-1982

Tras un periodo de diez años de democracia, a partir de julio de 1954 Guatemala volvió al sendero del autoritarismo que se instauró por treinta años. El régimen osciló entre la ilegitimidad y la polarización resultante, en medio de una inestabilidad económica, hasta alcanzar un crecimiento soste-

nido a partir de fines de los años 60, hasta 1980. Sin embargo la distribución del beneficio no llegó a los grupos populares, excluidos también del proceso político estatal.

En ese régimen, con ciclos diferentes, los partidos políticos legalizados de extrema derecha —hoy llamados tradicionales—, rotarían en el poder, regulados por el Estado, donde la jerarquía militar jugaría un papel tan importante como la dirigencia del sector empresarial: ambos formarían en esencia el bloque en el poder.

El único partido reformista de oposición permitido fue la democracia cristiana, que en diversas elecciones fue apoyado por la social democracia que no gozó de la inscripción necesaria. No obstante, la "fachada democrática" y a pesar de ganar en ocasiones, el fraude fue la mecánica para que la democracia cristiana no llegara al gobierno; aunque se le dio participación en el Congreso, a través de varios diputados.

En los años 60, la guerrilla estuvo en medio de la escena política, conducida por oficiales nacionalistas del ejército y apoyada por estudiantes universitarios; pero las condiciones sociales no reclamaban aún esa vía, razón por la cual su escaso apoyo popular y su derrota, ya clara, en 1970.

La victoria castrense justificó su papel ante el sector privado que se consolidó en los años 70. Ello abrió la puerta para que un círculo cerrado de generales controlara el papel de la institución castrense en la vida política, que los convertiría, por una serie de mecanismos arbitrarios, en parte del mismo sector empresarial.

El panorama de los 70 se puede sintetizar así: la "clique" de generales comparte el poder con ciertos civiles de los partidos políticos tradicionales y determinados grupos económicos poderosos, a veces extranjeros, en la conducción de las políticas económicas y de las políticas propiamente estatales. Ellas socavan la autonomía de la esfera judicial y legislativa, lo que llevaría incluso al rompimiento de su propio orden legal; primero, en relación a la constitución de 1956, y luego, a la de 1965. Ello fue consecuencia de la "competencia" desleal entre las diversas familias económicamente poderosas.

La amplia autonomía de esa "clique" de generales, que englobaba a diversos grupos de civiles, finalmente provocaría contradicciones con el sector empresarial. Pero dado el auge económico de los años 70, el sector dirigente del sistema obtuvo amplios beneficios que harían superar dichas contradicciones. Mientras tanto, el sector mayoritario y excluido de la toma de decisiones manifestaba su inconformidad, la que se hizo palpable luego del terremoto de 1976, cuando el Estado evidenció su incapacidad real para atender la envergadura de las demandas, especialmente las provenientes del altiplano "indígena". (En dicho terremoto murieron alrededor de 23 mil personas y varios cientos de miles quedaron sin vivienda).

Entre las expectativas del boom económico, que continuó pese al desastre telúrico y las demandas sociales latentes, la organización popular creció rápidamente dado el espacio de flexibilidad que el régimen —período del general Laugerud García— otorgó en compensación a su incapacidad de respuesta.

La guerrilla renació de sus cenizas. Tras una paciente preparación

desde fines de 1972, y luego de tomar contacto con diversas agrupaciones indígenas, inició sus operativos, convirtiéndose en espina del sistema.

La caída de Somoza y el auge revolucionario en El Salvador cundieron como un balde de agua fría en el bloque en el poder: la represión generalizada e indiscriminada se inaugura de nuevo en 1979 —gobierno del general Lucas García— con un alcance jamás visto en la historia de Guatemala (era una tarea preventiva para que en el país —que ya contaba con una guerrilla experimentada— no se diera una salida revolucionaria). La represión se generalizó contra las organizaciones populares, rurales y urbanas. La guerrilla, por su parte, recibe el caudal de campesinos que desean ingresar a sus filas, pero el problema es la escasez de armas. Como respuesta el ejército prepara a las poblaciones en un sistema de "autodefensas".

La guerra civil estalla y se extenderá a casi dos tercios del país. La represión llegará, entre otros, a sacerdotes, estudiantes y profesionales, así como también a algunos miembros de la democracia cristiana y de la social democracia; en un marco de convulsión general del sistema, aún antes de la recesión mundial económica de 1981. La fuga de capitales por la situación política del área y la caída de la inversión, bajarán notablemente la producción, incluso se producirá el retramiento del comercio intracentroamericano que, tras veinte años de funcionamiento, había llegado a constituir un engranaje importante de cohesión del istmo.

La carta blanca dada a la "clique" de la jerarquía de generales y sus socios civiles, para conducir a su gusto la represión, se tradujo en una corrupción sin precedentes, exasperando —en plena recesión— las contradicciones en el propio bloque en el poder mientras la guerrilla obtenía triunfos importantes en el área rural. En este clima, los partidos políticos, el Congreso mismo y la iglesia católica callaron. Algunos grupúsculos de sectas protestantes dieron su aval al gobierno militar, llamado localmente por el bloque "gobierno constitucional" como fachada.

Ante la sistemática violación de los derechos humanos, el régimen queda aislado internacionalmente, lo cual trajo como consecuencia la suspensión de la cooperación internacional, sea crediticia, técnica o comercial. A pesar de la buena voluntad de Reagan de congraciarse con Guatemala, dentro de su esquema antinicaragüense, no pudo dar ayuda militar por la oposición del Congreso en Washington a aprobarla; sólo se dió una modesta ayuda económica.

La superación de las contradicciones internas y externas llega con el golpe de Estado dado por el ejército y su joven oficialidad en marzo de 1982. La "entente" incruenta se da respetando a los miembros del gobierno anterior, en pro de la unidad castrense frente a la subversión. La joven oficialidad renegaba de la cúpula de generales por no permitir ascensos y por su incapacidad para derrotar a la guerrilla; por una parte el sector privado quedó marginado del bloque en el poder por la alta corrupción; los partidos políticos tradicionales reclamaban elecciones rápidas, pero ello no se dio en la medida en que la nueva oficialidad estimaba necesario realizar previamente una estrategia general contrainsurgente, punto nodal de la problemática del Estado.

## 2. Lapso 1982-1984

El golpe de Estado de 1982 tendió a articular en forma mancomunada al bloque en el poder (alta oficialidad y sector patronal), para así sacudirse la "clique" descripta, y afrontar la guerrilla generalizada. Para ello no sólo se utilizarían medios militares, también se intentó ganarse la sociedad civil en su favor, así como a la población en general, a través de otros mecanismos. El general E. Ríos Montt —jefe de Estado luego del golpe— cumpliría sólo en parte ese cometido; pero dejó sentada la guía hacia el futuro, a través del plan "Seguridad y Desarrollo", que daría las pautas a seguir en el mediano y largo plazo. Sólo en parte y momentáneamente logró articular al bloque en el poder, dado que el sector patronal se opuso a mínimas reformas consideradas necesarias para enfrentar tareas de orden social en los marcos de la contrainsurgencia; y no obstante ofrecimientos iniciales, indicó que se mantendría en el gobierno y no se darían elecciones.

El autoritarismo era una necesidad básica para apuntalar un Estado que había perdido sus cimientos elementales y la guerra militar hacia imperativa la centralización del poder; se evitaría por lo tanto la dispersión propia de un evento electoral. El autoritarismo se tradujo en dictadura por el control del ejecutivo no sólo de la tarea legislativa, sino por su presencia en el organismo judicial. Además, toda la administración del Estado se concentró en la tarea emergente de actuar sobre las poblaciones rurales abandonadas, donde era evidente el apoyo a la guerrilla. Debido a los convenios con el FMI, el Estado debía actuar en un marco de gran austeridad. Los recursos eran pocos para revertir la situación de abandono del altiplano guatemalteco. Ante el aislamiento internacional, por la violación sistemática de los derechos humanos, la falta de recursos estatales se agudizó; de ahí que fuera necesario viabilizar una reforma tributaria e incluso una reforma agraria, aunque modesta.

El Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD), de la Junta Militar de Gobierno que tomó el poder en 1982, plantea cuatro principales áreas problemáticas que necesitaban resolverse:

a) Estabilidad política: el propósito es recuperar la legitimidad del gobierno a nivel nacional e internacional, para lo cual se plantea el retorno a un régimen de legalidad, a través de la restauración del sistema electoral y de partidos políticos.

b) Estabilidad económica: los objetivos son revertir la recesión económica y resolver los problemas de pobreza de la población.

c) Estabilidad psico-social: el fin es contener los avances logrados por la "subversión" entre el campesinado, los indígenas y analfabetos.

d) Estabilidad militar: la meta es derrotar a la "subversión armada".

En el enunciado del "concepto estratégico básico" se sostienen las siguientes adecuaciones:

a) Reformas administrativas en la estructura y funcionamiento de los órganos del Estado, para "coordinar e integrar los planes y programas anti-subversivos a nivel de los órganos políticos del país".

b) "Adecuación de la estructura y funcionamiento del ejército de Gua-

temala y de los cuerpos de seguridad al enfrentamiento y combate eficaz de los movimientos y grupos subversivos".

c) Mejoramiento de la economía, dando "atención a los problemas económicos prioritarios de la población", complementado con "programas tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de las clases desposeídas".

d) Conducción de "programas destinados a formar y mantener un nacionalismo compatible con las tradiciones del país".

e) Finalmente, a nivel internacional, se plantea "el mejoramiento de la imagen de Guatemala", a través de "acciones definidas y agresivas".

En otras palabras, se planteaba una reorganización estatal para hacer más eficiente, tanto en lo político como en lo militar, la implementación de políticas tendientes a reactivar la economía y atender necesidades básicas de la población, con el objetivo de disputarle la base social a la guerrilla e impulsar medidas orientadas a captarla ideológicamente; lo cual es complementado con un mejoramiento de la imagen internacional de Guatemala.

A través de diversas campañas militares, que se dan con un alto costo social en términos de muertos, heridos, desplazados y refugiados, el ejército desarticula el apoyo poblacional de la guerrilla, la cual, según el ejército, estaba constituida por alrededor de 276,000 simpatizantes. Para reubicar y controlar a la población del área rural se crean los Polos de Desarrollo y las Patrullas de Autodefensa Civil.

Entre las medidas de reorganización estatal se destacan la atenuación operativa del ejército y de los cuerpos de seguridad y la creación de Coordinadoras Interinstitucionales con estructuras que van desde el nivel nacional hasta el local, con el predominio del ejército.

Las reformas económicas condujeron a la oposición frontal del sector patronal, al mismo tiempo que sus partidos políticos "tradicionales" deseaban elecciones inmediatas para asumir el poder del ejecutivo. Es por ello que éstos últimos no aceptaron participar en el Consejo de Estado, pero éste finalmente elaboraría las leyes electorales. No obstante, Ríos Montt expuso su deseo por permanecer más de dos años en la gestión, lo que causó sorpresa. Asimismo, su errático comportamiento religioso le haría perder, además, el apoyo de la feligresía católica. En el seno del ejército, los "jóvenes" oficiales enfrentaban a los oficiales de mayor rango, dado el papel asesor que desempeñaban, motivando la inconformidad de aquellos. Así, el jefe de Estado, general E. Ríos Montt, sería relevado del poder, en agosto de 1983, por su ministro de defensa rodeado por la "Junta de Comandantes", vértice del poder militar, quien prosigue y trata de perfeccionar la militarización rural "indígena", perpetuando la ilegitimidad.

Aunque el nuevo jefe de Estado sea el general O. H. Mejía Victores, es la Junta de Comandantes —la jerarquía castrense—, como se dijo, la que delinea las políticas a seguir por el gobierno. La junta prosigue las líneas del plan "Seguridad y Desarrollo" de tierra arrasada en el campo (tática militar que se denominó "Firmeza 83") paralela a una acción cívica, debido a que el desarrollo es escaso, dada la austeridad relativa y la escasez de ingresos. Esta acción remodela la estructura de apoyo a la población rural

iniciada con Ríos Montt basada en la creación de las Coordinadoras Interinstitucionales (a nivel nacional, departamental, municipal y aldea); por la escasez de recursos éstas operaban especialmente en las regiones en conflicto (véase acuerdo gubernativo 772-83). Así, en las áreas "pacificadas" bajo ese sistema de coordinación, se procedió a implementar planes y programas de trabajo. De esta manera se lograba asentar a los campesinos, desplazados del altiplano, ofreciéndoles asistencia, sea en alimentos o en la ejecución de programas mínimos de reconstrucción (aunque en lugares distantes de donde antes estaba su aldea). Las coordinadoras actuaban en los "Polos de Desarrollo", áreas a las que se les daba prioridad para este tipo de trabajo estatal, que incluía varias aldeas dentro de una sola jurisdicción municipal. La mecánica consistió en planificar de abajo hacia arriba —cuestión técnicamente correcta— con el fin de controlar a la población de arriba hacia abajo. Esta actividad, a cargo de la jefatura del Estado Mayor de la institución castrense, tendría el efecto real de controlar a la población rural, y un escaso impacto en el desarrollo de las áreas. Todo ello se articulaba al subsistema de las Patrullas de Autodefensa Civil, a las que fueron incorporados más de medio millón de campesinos varones, a quienes el ejército daba armas viejas para enfrentar a la guerrilla, mientras que las tropas del ejército con armas modernas actuaba en la retaguardia. Más de mil "monitores" de la G-5 (nuevas ramas del ejército —asuntos Civiles—), estaban a cargo de la promoción de proyectos desde la base social misma de los pobladores. Si bien esto fue clave para controlar a la población y a la guerrilla fue perdiendo contacto con la misma. Para ello se necesitó pasar a la fase del "reencuentro institucional 1984", inicio del proceso democratizador que seguía los lineamientos del plan "Seguridad y Desarrollo".

## II. La alternativa del sistema: la democratización

### 1. Hacia una nueva Constitución

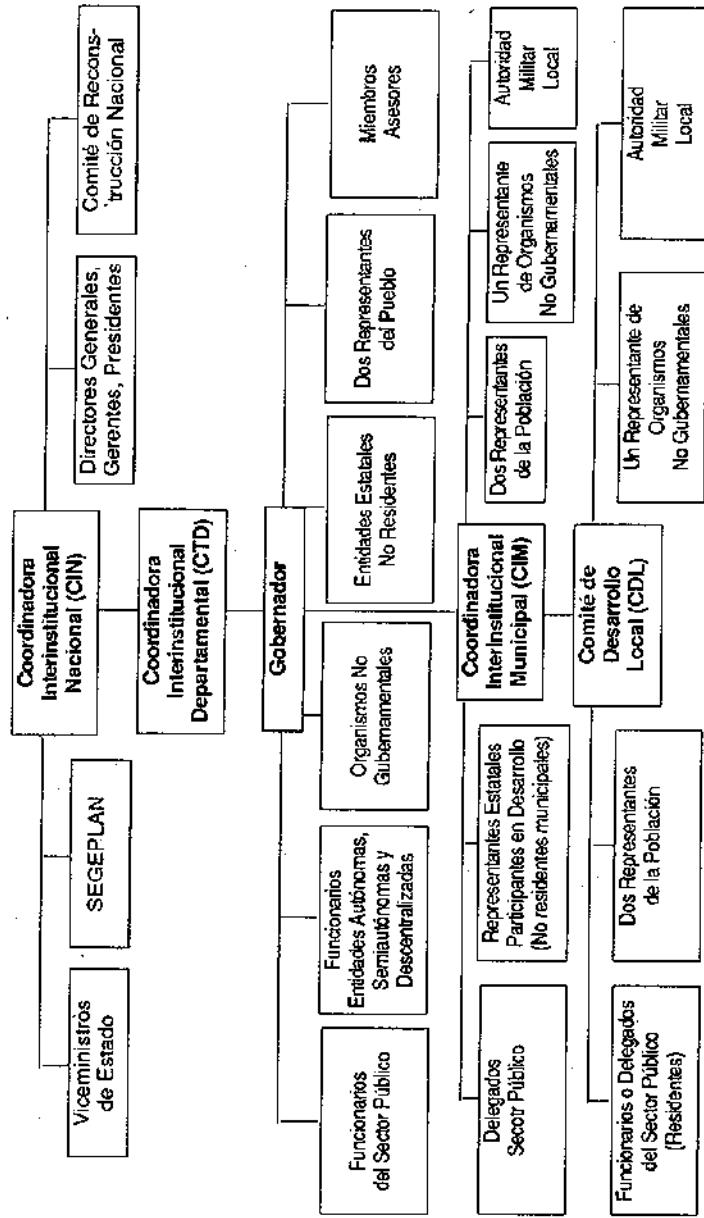
El gobierno privilegió la búsqueda de una apertura política con el fin de resolver los problemas globales de la sociedad guatemalteca, sin derrotero claro para el sistema.

La política global de "Seguridad y Desarrollo" desde 1982 incluía este componente, pero la lucha anti-insurgente tenía prioridad: el aniquilamiento estratégico de la subversión era casi una condición *sine qua non*. El repliegue guerrillero era obvio y la ofensiva militar gubernamental, con el engranaje de las coordinadoras, funcionó para controlar la población rural sin que se cristalizara el "desarrollo", por falta de recursos estatales.

Para afianzar el proyecto contrainsurgente, se decidió la realización de elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente como uno de los pasos para consolidar "la democratización".

Las bases de estas elecciones estaban dadas, en parte por las leyes redactadas por el Consejo de Estado del gobierno de Ríos Montt: Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral (TSE), la Ley del Registro de

Diagrama 1  
Coordinadoras Interinstitucionales



Ciudadanos (que luego sería modificada) y la Ley de Organizaciones Políticas, decretos leyes 30-83 y 32-83 respectivamente.

A través de esas leyes se estableció el TSE, órgano colegiado independiente, el Registro de Ciudadanos —una oficina bajo su vigilancia— actuaría como oficina de control de cómputo de datos de las elecciones así como de los afiliados registrados en los partidos políticos, conforme la ley de Organizaciones Políticas. En enero de 1984, el general Mejía Víctores emitió la "Ley Electoral específica para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente" (decreto Ley 3-84), que reguló ese proceso, realizado el 1º de julio de ese año.

Dadas las posibilidades de participación con comités propartido y de partidos ya constituidos o registrados con sólo cuatro mil firmas, la diáspora de la derecha fue obvia —único sector político con fuerza en ese clima contrainsurgente—. Otros actores sociales, como la Democracia Cristiana, lograron penetrar en la conciencia escéptica de un pueblo reprimido, deseo de un cambio por mínimo que fuera, que restara poder al ejército.

## 2. La Constituyente y el ambiente político y social

En el área centroamericana prevalecía el ambiente bético auspiciado por la Casa Blanca contra Nicaragua. En el plano externo, Guatemala proseguía con el problema de alrededor de 45.000 refugiados legales en México. La neutralidad en 1984 motivó —dado el apoyo guatemalteco al proceso de Contadora— una cooperación mexicana para la reubicación lejos de la frontera de los refugiados guatemaltecos, dada la posibilidad de que sirvieran de apoyo a la guerrilla. La neutralidad abría un nuevo espacio favorable a Guatemala, en tanto que paralelamente se gestaba la "apertura política", o retorno paulatino a la constitucionalidad, al iniciarse la campaña electoral para designar los miembros de la Constituyente; la política partidaria en 1984 se centró en esa campaña.

Todo ello se dio en medio de la caída del salario y del empleo; de la creación de la "Comisión pro-Paz" —con la participación de la USAC, la iglesia católica y otras entidades de la sociedad civil—, cuyo fracaso estuvo en consonancia con el ascenso de las violaciones a los derechos humanos; un hecho que alcanzó más publicidad fue el cierre de la empresa Coca Cola, cuyo sindicato fue diezmado; el persistente problema de autonomía del Organismo Judicial se mantiene (el Jefe de Estado destituye al Presidente de ese organismo quien quiso en un momento aplicar la ley de una manera general). La violencia prosigue, y la represión llega a funcionarios de la Universidad de San Carlos; algunos de ellos son asesinados.

Ante esta situación de temor, el desinterés ciudadano se mantiene por las elecciones a la constituyente. En el ambiente partidista, sin embargo, trasciende que un miembro de la élite comercial guatemalteca ingresa a la Democracia Cristiana, abriendo la puerta para que una fracción empresarial pudiera respaldar dicho partido (un aval ante el sector privado que nunca había confiado en la DC). El nuevo papel de la iglesia se refleja en una pas-

toral dirigida a los futuros constituyentes, con el objeto de que redacten una Constitución que llegue a la raíz misma de los problemas sociales y logre la paz; asimismo hace una crítica al régimen militar por la violación de los derechos humanos.

En julio de 1984, los resultados de las elecciones, con un elevado porcentaje de votantes, dieron ventaja a la "derecha"; no obstante, el "centro" tuvo una importante representación en el número de curules (no hubo un sólo partido de izquierda en la contienda). No existió fraude pero sí una historia ideológica conservadora que, inaugurada en 1954, pesaba sobre la población. Vistos los resultados era factible que al redactarse la Constitución llevara en su esencia el mismo sello ideológico.

La Constituyente y la iglesia se convierten en instrumentos de presión, sea de los actores sociales dominantes, sea de los subalternos, respectivamente. Por ejemplo, el sector patronal, a través de sus cámaras, presiona para que no se incluya el principio de la "propiedad en función social" (que existió en la de 1945), y logra su cometido tras una amplia campaña en la prensa. La iglesia, por su parte, aboga por una Carta Magna en favor de los grupos populares. La DC es portadora de una tendencia reformista limitada, y choca en sus intentos por hacerla más "populista". Sin embargo, la Constituyente fluye hacia el centro con el apoyo de los partidos políticos de "centro-derecha", que permiten cierta flexibilidad para hacer más participativa la vida política, sin exclusiones (hecho que no se había practicado, desde 1954), no obstante la relativa oposición de la extrema derecha, allí representada. El ejército, a través del jefe de Estado, interviene, con una presión obvia, contra la corriente de suprimir los polos de desarrollo, las patrullas de autodefensa civil y las famosas coordinadoras, y logra que no sean afectadas en su esencia.

Por el contrario, pero a otro nivel, las coordinadoras de mérito quedan formalmente mejoradas teóricamente dentro del "Plan de Acción de Máxima Prioridad", puesto en marcha en julio de 1984 por medio del Decreto 65-84, que amplió los poderes del Ministro de la Defensa y del Jefe del Estado Mayor del Ejército en su coordinación nacional (véase también Decreto Ley N° 111-84, que contiene la Ley Orgánica del "sistema nacional de coordinación institucional para la reconstrucción y el desarrollo", del 26 de noviembre de 1984.)

La Asamblea Nacional Constituyente concluyó la redacción de la nueva Constitución Política en julio de 1985; poco después lo hizo con las leyes electorales. Si las elecciones en 1984 no generaron mayor confrontación ideológica, al menos evidenciaron el propósito gubernamental de respetar el voto.

La nueva Constitución preveía:

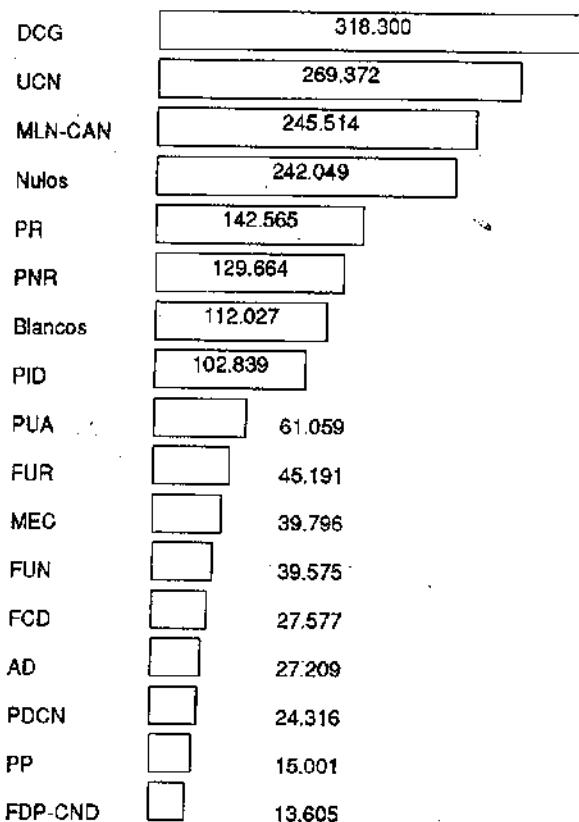
- La elección de diputados tanto a nivel de distrito como nacional (la de 1965 sólo contempló el ámbito nacional); sus miembros podían ser ciudadanos mayores de 18 años (y no de 30 como en la de 1965).
- La interpelación ministerial podía hacerse con la solicitud de 4 diputados (y no de 8 como antes).
- Las elecciones de Presidente y Vicepresidente, cuando no se obtu-

Cuadro 1  
Resumen general de resultados en las elecciones  
del 1º de julio de 1984

Nº	Siglas Partido	Sufragios en L.N.	%	Curules Obtenidas	Sufragios Distritales	%	Curules Obtenidas
1	DCG	326.064	16,4	6	261.207	13,1	14
2	UCN	273.744	13,7	5	278.740	14,0	16
3	MLN-CAN	249.712	12,5	5	260.466	13,1	18
4	PR	146.092	7,3	2	179.199	9,0	8
5	PNR	133.680	6,7	2	126.021	6,3	3
6	PID	106.188	5,3	2	109.905	5,5	3
7	PUA	61.116	3,1	1	53.385	2,7	—
8	FUR	45.677	2,3	—	45.490	2,3	—
9	MEC	42.764	2,2	—	43.753	2,2	—
10	FUN	40.488	2,0	—	47.366	2,4	1
11	AD	28.347	1,4	—	36.747	1,9	—
12	FCD	28.040	1,4	—	27.928	1,4	—
13	PDCN	25.238	1,3	—	18.544	0,9	—
14	PP	14.354	0,7	—	14.686	0,7	—
15	FDP-CND	14.050	0,7	—	13.376	0,7	—
16	DCG-PNR	—	—	—	14.762	0,8	1
17	OCAS	—	—	—	12.222	0,6	1
18	ANP	—	—	—	6.766	0,3	—
19	COZAUN	—	—	—	2.731	0,1	—
Total de Sufragios:		1.994.933	100	23	1.992.394	100	65
Votos válidos:		1.535.554	77		1.553.274	78	
Votos nulos:		300.513	15		296.076	15	
Votos en blanco:		158.866	8		143.044	7	

Fuente: Memoria de Elecciones del Tribunal Supremo Electoral para las cifras de base, la confección del cuadro es nuestra.

**Diagrama 2**  
Registro de votos. Elección a Constituyente en julio de 1984



Fuente: *Inforpress Revista*, Informe Especial N° 599, del 12/7/84, pág. 3

**Cuadro 2**  
Adjudicación de Curules

Partidos	Número de Curules
• Coalición MLN-CAN	23
• Unión del Centro Nacional	21
◦ Democracia Cristiana Guatemalecta	20
• Partido Revolucionario	10
• Partido Institucional Democrático	5
• Partido Nacional Renovador	5
Coalición PNR-DCG	1
• Partido Unificación Anticomunista	1
• Frente de Unidad Nacional	1
◦ Organización Campesina de Acción Social	1
	88
• Extrema derecha	
• Centro derecha	
◦ Centro	

De esta forma quedó integrada la Asamblea Nacional Constituyente, la cual tomó posesión el 1º de septiembre de 1984. La Democracia Cristiana si bien tuvo más votos, dado los cómputos y su forma para la obtención de curules, le correspondió un número menor.

viera el 50% de los votos, haría necesaria una "segunda vuelta" entre los dos partidos punteros (y no una segunda vuelta a cargo del Congreso como en la Constitución de 1965).

La nueva Constitución no tuvo cambios notorios en el contenido respecto de la de 1965 (no se incluyó referencia alguna al latifundio como en la de 1945, ni a la reforma agraria; ni siquiera consideró a la propiedad "en función social"). Sin embargo, creó varias novedades:

— *Los Consejos Regionales Rurales y Urbanos*, cuya operatividad tendiente a la descentralización era notoria, así como un cambio en la planificación pública.

— *Corte de Constitucionalidad*, independiente, para conocer cualquier violación constitucional en forma inmediata.

— *El Procurador de los Derechos Humanos*, con amplia potestad de enjuiciamiento.

Consejos y Procurador debían enfrentar relativamente la posición y la conducta del llamado "Estado militarizado", en su base rural. La pregunta pertinente, sin importar el candidato presidencial o partido que ganara, era ¿hasta qué punto el ejército cedería sus posiciones de privilegio y su poder estatal ante un gobierno civil?. La respuesta estaba implícita: "el poder compartido", conforme a una división del trabajo, la resolución de las necesidades políticas y sociales recaería en el poder civil, mientras que las de seguridad o contrainsurgencia, en el poder militar.

### 3. 1985, un año de forzada transición en plena crisis económica

En 1985 el éxito contrainsurgente del ejército fue evidente, logrado esencialmente a través del control de la población rural civil. Por su parte el gobierno, en la esfera económica, mantuvo políticas erráticas y la crisis se le fue de las manos.

Así, el proyecto electoral siguió su curso como una válvula de escape del sistema que no encontraba camino por la vía tradicional autoritaria. Ello se sumaba a la presión externa que mantenía obvios recelos ante la posibilidad de que los militares siguieran indefinidamente ejerciendo el poder; en tal caso la ayuda económica internacional no se haría presente. Internamente el proceso de democratización se validaba por sus fines contra la insurgencia, visualizados como la piedra de toque para que perdiera apoyo popular; concepción que los EE.UU. compartían de una manera regional desde años atrás.

Esa transición "forzada" se equilibraba con la militarización del Estado, a través de la triada: patrullas de autodefensa civil, las coordinadoras interinstitucionales y las comunidades rurales establecidas en los "Polos de Desarrollo"; sin embargo, estos polos cubrían sólo un 10% de la población rural desplazada; asimismo el "desarrollo" alcanzado era mediocre en general y un fracaso en particular con el Polo de Desarrollo de Playa Grande en El Quiché. La falta de recursos financieros, la escasa coordinación interinstitucional —sin incluir la corrupción que se dio a veces—, no posibilitó la

total militarización y el "desarrollo" proyectado por el gobierno militar. La triada tuvo efectos positivos en el control militar de la población en especial en las llamadas "áreas de conflicto" que se redujeron por la retirada de los grupos subversivos (algunos hablan de un poco menos de 900 mil individuos inscriptos en las patrullas de autodefensa civil). No obstante, la incapacidad de lograr un mínimo desarrollo dejó abierta las causas centrales que hicieron posible el surgimiento de la guerrilla que, con bajas, se mantuvo como una molestia permanente para el sistema.

El control militar en las áreas conflictivas puso límites al gobierno civil que le sucedería dada la contradicción entre el "poder civil" y el "poder militar". Sin embargo se estaba consciente de que se debía lograr un "poder compartido". Eso era obvio, porque en tanto existiera insurgencia la presencia del ejército era indispensable para el Estado, como su propia esfera de acción contrainsurgente; paralelamente, el gobierno civil electo sería expresión de una apertura política que requería el sistema —un proceso de democratización—, que tendría por finalidad la superación de la crisis de legitimidad política y el dar un norte a la crisis económica. Así el "interés nacional" tradicional veía cumplirse lo que desde 1982 se había propuesto el gobierno militar, esto es, el proyecto de seguridad y desarrollo. La Junta de Comandantes, poder del gobierno, prosiguió con el proyecto electoral en medio de un contexto interno caracterizado por un mayor desarrollo de la beligerancia política —no en términos armados sino de demandas de diversos actores sociales—. Esta situación se agudizó en abril de 1985, cuando el general Oscar Humberto Mejía Victores aprobó una nueva serie de impuestos, provocando la oposición frontal del sector patronal, aunque en forma desorganizada. También los sectores populares se opusieron a un nuevo gravamen ante la aceleración del proceso inflacionario. Por su parte, los partidos políticos representados en la Asamblea Nacional Constituyente manifestaron su descontento, la prensa se hizo eco de esa oposición, básicamente proveniente de todo el sector patronal (CACIF). Ello obligó a la suspensión de tales impuestos y a la remoción del ministro de Finanzas y del Presidente del Banco de Guatemala (Central). Sólo los EE.UU., mediante un comunicado del Departamento de Estado, apoyaron el conjunto de esas medidas impositivas: se argumentó que el próximo gobierno a ser electo debía asumir con una "economía saneada" (Véase el resumen de las nuevas medidas fiscales en el documento1).

En verdad, ante la crisis económica, la capacidad financiera del Estado era insuficiente para afrontar las demandas sociales más evidentes sin cooperación internacional. El nivel de pobreza había aumentado desde 1980. Además, los gastos en seguridad estatal consumían gran parte de la actividad estatal. Dado lo escaso del erario público, el ejército se había vuelto un "ejército irregular", únicamente con capacidad contrainsurgente, pero, no obstante, se le debe prioridad dentro de los gastos del Estado.

La austeridad forzada tanto por la caída de los ingresos fiscales —en un país que es un paraíso fiscal—, como por presiones de organismos financieros internacionales, si bien tuvo como efecto la reducción y el déficit fiscal en relación al PIB, al mismo tiempo provocó la drástica reducción de

**Documento 1**  
**Resumen de las nuevas medidas fiscales adoptadas;**  
**luego derogadas**

Decreto-Ley N° 30-85

**Título I:**

Establece un impuesto selectivo al consumo del 15 por ciento sobre el precio de venta de las mercancías producidas en Guatemala u originarias de los demás países centroamericanos que gocen de libre comercio y del 50 por ciento sobre el valor de importación de mercancías provenientes de países distintos a los centroamericanos, u originarias de éstos en caso que las mismas no gocen de libre comercio.

**Título II:**

Fija los siguientes porcentajes y montos mínimos de impuesto al consumo de los siguientes productos:

- a) 80 por ciento, por litro, sobre el precio ex-fábrica o a nivel de aduana de las bebidas alcohólicas destiladas, por los primeros Q. 2,50 y 20 por ciento sobre el excedente de dicho precio. En ningún caso el impuesto será inferior a Q. 1,80 por litro.
- b) 50 por ciento, por litro, sobre el precio de la cerveza. En ningún caso el impuesto será inferior a Q. 0,35 por litro.
- c) 5 por ciento, por botella de 350 ml. o menos, sobre el precio de las bebidas gaseosas. En ningún caso el impuesto será inferior a Q. 0,01 por botella.

**Título III:**

Introduce diversas modificaciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta.

**Título IV:**

Introduce modificaciones a la Ley de Fomento Avícola y a la Ley de Impuesto de Papel Sellado y Timbres Fiscales.

**Título V:**

Introduce modificaciones a la Ley de Impuesto al Valor Agregado.

**Título VI:**

Fija nuevas tarifas de los derechos de exportación de café destinado a países miembros de la OIC, carne de ganado vacuno, ganado vacuno en pie, algodón, azúcar, camarón, banano y cardamomo, e introduce otras modificaciones aduaneras.

la inversión pública. (Como consecuencia se dejaron de lado proyectos considerados prioritarios, como la hidroeléctrica Chixoy, cuyo costo se había elevado). Era necesario reducir el comportamiento de la economía, eliminando fondos para programas sociales (véase cuadro 3). Sin embargo, los gastos en seguridad se elevaron por la guerra civil (véase en el cuadro 4 los gastos correspondientes a la Jefatura de Estado, Defensa Nacional, Gobernación e incluso el de Comunicaciones y Obras Públicas, para obras de tipo contrainsurgentes).

En materia de política económica no había coherencia por los desacuerdos entre los principales miembros del bloque en el poder (jerarquía militar/dirigencia patronal); la consecuencia fue la incapacidad para elaborar un programa económico-social global, y los recursos del exterior ingresarían sólo bajo ciertas condiciones que ni uno, ni otro, podía aceptar. El sector patronal no acepta ayuda externa si hay reformismo de por medio; por ello aprueba tácitamente la neutralidad del ejército frente a EE.UU. en el caso de Nicaragua, neutralidad que el ejército ha puesto en práctica al carecer de capacidad "convencional" y de recursos para abrirse a otro frente.

El "paquete" de impuestos que había sido derogado respondía a un doble requerimiento, por un lado, los requerimientos financieros del Estado en su proyecto contrainsurgente ("desarrollo" inclusivo) y la presión del FMI, por otro, para hacer efectivo un crédito expedito a Guatemala. El convenio con el FMI, para hacer efectivo los desembolsos de créditos, presentaba condiciones sólo en apariencia, pues éstos ya habían sido contratados por Guatemala con el BID y el Banco Mundial. En todo caso, la cooperación financiera internacional estaba condicionada a la existencia de un proceso democratizador; eso fue lo que expondría Harry Schlaudemann, Embajador Itinerante para la región de la Casa Blanca, y James Baker, secretario del tesoro de los EE.UU., en su visita a Guatemala. Lo mismo hizo Fred Ikle, subsecretario del Departamento de Defensa. La gestación de un proceso de democratización, pese a ciertas reservas de los grupos políticos "ultraderechista" locales —inconformes con la cúpula militar por su afán "intervencionistas" en la economía—, era la única forma posible de tener acceso a la cooperación internacional, dicha cooperación no suscribiría el costo de un incierto panorama político y económico (no deseaban, por así decirlo, traer sus divisas del exterior).

Ello se dio en un clima de rumores sobre un posible golpe de Estado perpetrado por algunos oficiales que finalmente no encontrarían eco en las filas del sector patronal (sería volver al mismo círculo vicioso). En un esfuerzo por lograr una relativa estabilidad, el gobierno invitó a un "diálogo nacional" a todos los sectores sociales (en realidad para "dialogar" esencialmente con el "sector privado" o patronal) y tomar medidas económicas de común acuerdo. En medio de ese diálogo, que se inició en junio de 1985, los efectos de la crisis económica se fueron profundizando (elevación del tipo de cambio del quetzal frente al dólar americano, carestía de alimentos, racionamiento de energía eléctrica —cese de la producción de la hidroeléctrica Chixoy por faltar un túnel de acceso—, aumento de precios del combustible). La crisis alcanzó su punto álgido primero en julio con la huelga de tra-

Cuadro 3  
Centroamérica: Principales indicadores de las finanzas públicas  
1981 - 1985 (Porcentajes)

País/año	Déficit PIB	Gasto PIB	Carga Tributaria	Ingresos Tributarios		Impuestos Indirectos		Impuestos al Comercio Ext.		Inversión Pública Gasto Total	Financiamiento Interno Déficit
				Ingresos Totales	Ingresos Tributarios	Ingresos Indirectos	Ingresos Tributarios	Ingresos Tributarios	Ingresos Tributarios		
<b>Guatemala</b>											
1981	6,8	15,5	7,6	81,5	83,0	26,2	45,9	31,6	31,6	83,5	83,5
1982	4,5	12,9	7,2	86,2	82,3	19,9	37,6	24,5	24,5	75,5	75,5
1983	3,0	11,2	6,4	77,8	76,5	18,4	30,0	28,2	28,2	70,5	70,5
1984	3,8	10,9	5,3	75,3	82,7	21,4	25,6	23,8	23,8	93,2	93,2
1985	1,8	9,7	6,2	80,5	81,3	13,0	21,6	24,1	24,1	59,7	59,7
<b>El Salvador</b>											
1981	8,3	20,8	11,2	89,0	71,2	33,1	31,6	66,9	66,9	54,7	54,7
1982	8,2	20,3	10,6	86,8	69,4	29,4	24,5	52,0	52,0	48,1	48,1
1983	8,7	20,8	10,6	60,6	72,0	25,9	28,2	9,4	9,4	23,9	23,9
1984	7,2	20,7	11,8	68,9	75,2	27,7	23,8	52,3	52,3	27,9	27,9
1985	5,3	18,8	11,8	82,3	75,9	29,4	24,1				
<b>Honduras</b>											
1981	8,0	22,0	13,1	98,8	73,3	44,9	17,9	40,1	40,1		
1982	10,2	24,1	12,8	92,6	63,2	37,9	19,5				
1983	10,3	23,6	12,1	91,2	72,1	39,1	19,9				
1984	11,6	28,8	14,0	92,1	72,5	39,3	22,5				
1985	9,2	25,5	14,7	90,1	74,7	41,5	19,1				

(continuación cuadro 3)

País/año	Déficit PIB	Gasto PIB	Carga Tributaria	Ingresos Tributarios		Impuestos Indirectos		Impuestos al Comercio Ext.		Inversión Pública Gasto Total	Financiamiento Internos Déficit
				Ingresos Totales	Ingresos Tributarios	Ingresos Indirectos	Ingresos Tributarios	Ingresos Tributarios	Ingresos Tributarios		
<b>Nicaragua</b>											
1981	13,9	35,6	19,2	76,3	75,7	18,3	18,7	20,0	20,0	80,0	80,0
1982	17,7	41,3	20,9	78,7	75,6	12,3				75,6	75,6
1983	34,8	63,4	26,6	82,2	76,6	8,5	39,7			89,3	89,3
1984	23,8	59,6	30,7	86,0	76,8	7,7	26,9			82,7	82,7
1985	24,0	56,5	27,4	84,3	76,4	5,6	15,7			93,4	93,4
<b>Costa Rica</b>											
1981	4,1	16,6	12,1	86,8	77,6	45,0	16,4				
1982	3,0	15,9	12,6	97,8	75,4	46,4	15,4				
1983	3,3	19,9	16,2	97,5	75,3	37,4	19,8				
1984	4,8	22,0	15,4	91,6	78,6	33,9	25,4				
1985	1,7	17,8	14,5	93,1	78,8	33,0	22,1				

Fuente: FADES de Centroamérica con base en cifras de los bancos centrales.

**Cuadro 4**  
**Guatemala: Presupuesto global de egresos del Estado, 1984-1985**  
(En millones de quetzales)

Organismos y Ministerios	1984	1985
Congreso Nacional	—	4,1
Organismo Judicial	8,4	8,4
Organismo Ejecutivo:		
— Jefatura de Estado	60,8	48,4
Ministerios:		
— Rel. Exteriores	10,5	11,0
— Gobernación	49,2	50,4
— Defensa Nacional	179,8	198,4
— Finanzas Públicas	360,8	388,3
— Educación	167,2	171,2
— Salud Pública y Asistencia	99,1	96,7
— Trabajo y Previsión Social	3,1	3,0
— Economía	3,9	4,2
— Agricultura, Ganadería y Alimentación	56,8	53,9
— Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas	301,7	231,5
— Energía y Minas	6,2	6,2
— Ministerio Público	0,9	0,9
— Tribunal Supremo Electoral	2,0	1,9
— Contraloría de Cuentas	3,7	3,7
Totales	1.314,1	1.282,2

Fuente: *Inforpress* con base en datos del *Diario de Centroamérica*.

bajadores del Estado y luego en septiembre del mismo año por el alza del precio del transporte urbano. Se configuró un movimiento urbano espontáneo de protesta, cuya vanguardia fue el estudiantado de nivel medio, aunque luego se extendió a universitarios, pobladores de áreas marginales, organizaciones sindicales, amas de casa..., todos protestaban contra la inflación, el deterioro real de los salarios y el desempleo. En medio del desborde, hubo saqueos de establecimientos comerciales, vandalismo. Nuevos rumores de golpe de Estado comenzaron a circular, pero el relevo de un militar por otro no era la salida, sino las elecciones presidenciales. (Todo ello se da en medio de la ocupación militar de la Universidad de San Carlos).

La institución castrense queda así más aislada frente a todos los sectores de la vida social: sólo con las armas no se podía mantener el orden social, sin una legitimidad gubernamental. El gobierno se retractó respecto del alza del transporte y decreta un aumento general de Q. 50,00 mensuales para la burocracia. El aumento salarial dado a la burocracia fue producto de una transacción ante la renuncia del ministro de Finanzas y del Presidente del Banco de Guatemala, quienes se oponían a la continuidad del subsidio estatal al combustible del transporte público.

El gobierno militar se abstuvo de provocar nuevas tensiones sociales a través de nuevas medidas, y buscó únicamente dar vía al proceso electoral, salida obligada ante la turbulenta arena económica-política.

Presiones de la iglesia católica en defensa de la vigencia de los derechos humanos se hicieron presentes en este contexto. El Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) cuestionaba a las autoridades del poder militar por su estado de beligerancia en el transcurso del año. Asimismo, acusaban a los militares por las desapariciones y asesinatos políticos y por las amenazas en contra de sus dirigentes (dos de ellos habían sido muertos violentamente, y antes amenazados por la Jefatura del Estado). Internacionalmente, el GAM fue muy conocido; y por sus gestiones, Guatemala continuó siendo considerado como un lugar en donde la violación a los derechos humanos era permanente, aunque en menos escala que en el pasado. Así, ciertos organismos internacionales y parlamentarios de varios países acusaban por las violaciones sistemáticas al gobierno, en especial los EE.UU., Gran Bretaña, Alemania Federal y, con tono bajo, la división especial de la ONU. El tono más alto lo dio la comisión respectiva de la OEA, evidenciando su independencia de criterio, dado que el gobierno guatemalteco era respaldado en Latinoamérica por la mayoría de países, en especial por las nacientes democracias. La razón era doble: apoyar el proceso de apertura política y la política exterior de "neutralidad" ante el conflicto que protagonizaba la Casa Blanca contra Managua.

En efecto, el gobierno de Guatemala pasó del abstencionismo en el ámbito internacional a apoyar directamente al Grupo de Contadora, en 1985, lo cual mantuvo la tradicional discordancia con Washington sobre el asunto. No obstante, el acuerdo con la postura de la Casa Blanca se daba con las proyectadas elecciones de noviembre del mismo año. La Comunidad Económica Europea, en su afán de intervenir en los asuntos

latinoamericanos, dio igualmente muestras de apoyo al proceso eleccionario, lo que redujo la tensión respecto a Belice. Esta situación dio inicio a una mejor comprensión de la problemática guatemalteca. Siempre en el ámbito externo, la imagen de Guatemala mejoró dada su neutralidad y la seguridad sobre el proceso electoral (aunque en política exterior, Israel y Taiwán seguían teniendo relaciones privilegiadas como desde décadas atrás).

#### 4. Las elecciones de noviembre/diciembre de 1985

Ante el desgaste del ejército y la carencia del sector patronal de un proyecto para resolver la crisis, la limpieza en las elecciones pareció ser la regla a respetar.

Las elecciones generales de 1985 tuvieron como base legal —dado que la Asamblea Constituyente no había redactado aún las nuevas leyes electorales— el Decreto 47-85 o "Ley Electoral" para llevar a cabo la elección de Presidente, diputados al Congreso y corporaciones municipales. El carácter transitorio de esa ley fue expreso, pues la Asamblea redactaría la ley respectiva que tendría vigencia luego de celebradas las elecciones.

Las elecciones no registraron mayor oposición en la sociedad civil. Incluso, a último momento, llegó a participar el Partido Socialista Democrático (PSD), cuya dirigencia en el exilio comprendió la relativa importancia de ese espacio político, por reducido que fuera. Rápidamente logró el respaldo de 4 mil firmas, se registró como partido, aunque haría proselitismo por sólo tres meses.

El cuestionamiento —como en 1984— provino de la guerrilla, que mencionó el contenido contrainsurgente del proceso. Pero en general la protesta del elector estaba orientada hacia el abuso tradicional de la jerarquía militar, en especial en las áreas de "conflicto"; al respecto, la guerrilla aparentemente había sido dislocada en su capacidad de iniciativa, y los encuentros militares en el campo contra tropas del ejército fueron prácticamente esporádicos. La batalla militar parecía ganada. Era, entonces, necesario ganar la batalla política con las elecciones. Al gobierno civil le correspondería arreglar el caos económico, cualquiera fuese el partido que ganara.

Los EE.UU. financiaron parte del proceso electoral. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) recibe asesorías internacionales para hacer transparente el escrutinio. Los observadores internacionales se hicieron presentes, y el GAM, aprovechando su presencia, reclamó por sus familiares secuestrados y desaparecidos.

Las elecciones se celebraron en un ambiente pleno de tranquilidad; la sorpresa se dio con la DC que logró 51 de los 100 diputados al Congreso y un porcentaje mayor en las corporaciones municipales. Otro partido, UCN, de derecha moderada, quedó en segundo lugar. En la primera vuelta presidencial, la DC obtuvo el 34%, seguido por el candidato de la UCN con el 17%. Al no haber mayoría absoluta, sus candidatos pasan a "elecciones de segunda vuelta". En todo caso, es una derrota fulminante de los partidos ultraderechistas que de una u otra manera compartieron el poder con la jerarquía militar casi desde 1954.

**Cuadro 5**  
**Elecciones generales 1985**  
**Resumen final de la República**  
**(Primera Vuelta)**

Partido	Presidente			Diputados		
	Votos	ST	SV	Votos	ST	SV
		%	%		%	%
D.C.G.	648.803	34,00	38,64	575.785	30,25	34,58
U.C.N.	339.695	17,80	20,23	342.742	18,01	20,58
P.D.C.N.-P.R.	231.423	12,13	13,78	225.246	11,83	13,53
M.L.N.-P.I.D.	210.966	11,06	12,56	254.276	13,36	15,27
C.A.N.	105.540	5,53	6,28	104.374	5,48	6,26
P.S.D.	57.368	3,01	3,41	60.946	3,20	3,66
P.N.R.	52.949	2,78	3,15	70.514	3,71	4,23
PUA.MEC.FUN.	32.256	1,69	1,92	27.234	1,43	1,63
F.C.D.	—	—	—	3.631	0,19	0,21
<b>Total de la República</b>						
(Votos válidos)	1.879.000	88,00	100,00	1.664.748	87,46	100,00
Votos nulos	146.091	7,66		154.222	8,10	
Votos en blanco	82.680	4,34		84.584	4,44	
<b>Total de sufragios</b>	<b>1.907.771</b>	<b>100,00</b>		<b>1.903.554</b>	<b>100,00</b>	

ST: Sufragios totales  
SV: Sufragios válidos

Fuente: Tribunal Supremo Electoral; arreglo ASIES.

## Documento 2

**Candidatos a la presidencia y vicepresidencia; partidos y agrupaciones postulantes y puntos esenciales de programas según los candidatos (En orden alfabético)**

Candidatos	Partidos y grupos de apoyo	Puntos esenciales
Jorge Carpio Nicolle (P) Ramiro de León Carpio (V)	— Unión del Centro Nacional — Disidentes del Partido Nacional Renovador y del Partido Revolucionario	— Descentralización nacional
Vinicio Cerezo Arévalo (P) Roberto Carpio Nicolle (V)	— Partido Democracia Cristiana — Frente Cívico Democrático — Alianza Democrática	— Unificar a los guatemaltecos alrededor de objetivos nacionales — Plan de emergencia económica, creando empleo y disminuyendo costo de vida — Aumento de producción en el campo y mejoramiento de infraestructura de servicios — Seguridad
Mario David García (P) Carlos Molina Mencos (V)	— Central Auténtica Nacionalista	— Detener la crisis que golpea a los más pobres — Promover la creencia en el gobierno — Unificación cambiaria — Revisión del sistema tributario para que se paguen menos impuestos — Promover seguridad y descentralización económica
Alejandro Maldonado (P) Mauricio Quijandrán (V)	— Partido Nacional Renovador — Organización Campesina de Acción Social	— Estabilidad política — Estabilidad financiera — Programas de reactivación económica — Programas de desarrollo social
(continuación documento 2)		
Mario Sandoval Alarcón (P) Jaime Cáceres Knox (V)	— Movimiento de Liberación Nacional — Partido Institucional Democrático — Fuerza Democrática Popular	— Reactivar la economía nacional — Al generar riqueza, ésta podrá repartirse entre todos los estratos sociales
Jorge Serrano Elías (P) Mario Fuentes Pieruccini (V)	— Partido Democrático de Cooperación Nacional — Partido Revolucionario Democrático	— Titulación para todas las propiedades — Trabajo para todos — Protección al ciudadano contra la delincuencia, crimen y contra la subversión — Educación y salud para todos — Guerra a la corrupción — Creación del Consejo Nacional de Desarrollo Rural para supervisar la parte rural del programa
Lionel Sisniega Otero (P) Julio Benjamín Sultán (V)	— Partido Unificación Anilcomunista — Frente de Unidad Nacional — Movimiento Emergente de Concordia — Fuerza Nueva — Partido Social Nacionalista — Coordinadora Nacionalista Democrática — Distrito Metropolitano del FUR	— Plan de emergencia para resolver problemas económicos, financieros y monetarios — Desarrollo de la salud, de la educación y de la agricultura — Reforma Agrícola
Mario Solórzano Martínez (P) Luis Zurita Tablada (V)	— Partido Socialista Democrático	— Vigencia de los derechos humanos — Replantear el modelo de desarrollo económico — Desarrollar el mercado interno

P: Presidente. V: Vicepresidente. Subrayado: Partidos postulantes.

Fuente: Los puntos del programa están resumidos de las entrevistas publicadas por el diario *Prisma Libre* del domingo 27 de octubre de 1985.

La segunda vuelta electoral fue ganada por la DC, llevando a Vinicio Cerezo a la presidencia de la República con un 68% de los votos. La alta representatividad real de los votos válidos era un hecho no visto antes en una elección presidencial: implicaba un respaldo contra la política militar y tradicional, expresado popularmente en las urnas; en los departamentos más afectados por los conflictos armados, la DC obtuvo mayor número de votos. Vinicio Cerezo en su campaña electoral no ofreció un programa de cambios estructurales, sino un marco de contención al deterioro económico-social con el objetivo principal de consolidar el proceso democratizador. El contexto externo es el que le preocupa, y ya antes de asumir la presidencia, viaja en diciembre a Centroamérica y a Washington. En la capital estadounidense asegura que no es partidario de la intervención militar externa en el istmo, pero que desea la amistad de ese país para consolidar la apertura democrática. No solicita ayuda militar pero da a entender su deseo por recibir ayuda económica. Y con el objetivo de asegurar la estabilidad centroamericana para no polarizar internamente las posiciones, expresa que mantendrá la neutralidad.

Con el acuerdo entre el gobierno militar y la DC, en enero de 1986, se crean nuevos ministerios: el de Cultura y Deportes, el de Desarrollo y el de Asuntos Específicos; y simultáneamente el régimen militar emite un decreto por el cual quedaban exentos de cargo los funcionarios que, entre abril de 1982 y el 15 de enero de 1986, hubiesen cometido actos contra los derechos humanos. Se trataba de una ley "del olvido", foco de protestas posteriores, en especial del GAM y de algunos congresistas recién electos del "centro" y del PSD.

La nueva Constitución entró en vigencia el 14 de enero, fecha de asunción de Vinicio Cerezo a la presidencia, en un contexto de anarquía económica y administrativa sin precedentes.

### III. Democratización y concertación parcial

#### 1. La asunción del gobierno civil

La asunción presidencial de Vinicio Cerezo, el 14 de enero de 1986, fue precedida por acuerdos con la jerarquía militar y de una voluntad por ganarse la buena fe del sector patronal. El nuevo presidente, en su campaña pre-electoral, hizo diversas promesas populistas pero sin ofrecer cambios estructurales. Externamente, contó con el apoyo más importante de la comunidad internacional interamericana y europea, apoyo avalado con la presencia de funcionarios extranjeros en la toma de posesión.

La consolidación del proceso democratizador era su objetivo primordial. Algunos medios de prensa informaron que Cerezo manifestó haber recibido el gobierno, no el poder, entre amplias expectativas populares. Así, en política exterior se revigorizaría la neutralidad para mermar las posibilidades de una guerra generalizada en Centroamérica, guerra que polarizaría nuevamente el ambiente guatemalteco. Internamente, el gobierno llevaría a la

práctica —*sui generis*— la concertación como instrumento de negociación sobre las políticas a darse en el país.

En relación con la problemática de los derechos humanos, se suprimió la policía secreta (DIT), a comienzos de febrero, conocida por participar en actos refidos con tales derechos. (Recordemos que el general Efraín Ríos Montt hizo otro tanto, creando en seguida la DIT, recién suprimida). La Policía Nacional ocupó la atención de la gobernación (interior), cartera que se dio como política de corto plazo la supresión poco a poco de la estructura gangsteril y corrupta en casi todos sus niveles. Entretanto, la delincuencia común se expandió generalizadamente en 1986.

En el mismo mes, la guerrilla hizo su primer comentario sobre la asunción de Vinicio Cerezo, en espera que llevara a cabo cambios estructurales; durante 1986 la insurgencia mantendrá una operatividad baja. Por su parte el gobierno continuará la alianza con la jerarquía militar en lo que respecta a los límites en materia de "seguridad" y el mantenimiento de los polos de desarrollo y de las patrullas de autodefensa civil. Quedaba la cuestión del control poblacional por parte de los conscriptos; finalmente, se optó por una falaz conscripción "voluntaria" en las patrullas. En la realidad, las patrullas mermaron en cantidad quedando sólo en las zonas con presencia insurgen- te (en especial donde existían los polos de desarrollo, que se convertirían en "centros comunitarios de servicios"). Las Coordinadoras Interinstitucionales, sin embargo, dejaron de existir quedando un vacío que debió llenar el nuevo Ministerio de Desarrollo. (En 1986 esta cartera estaría minada por confrontaciones entre funcionarios a cargo del Instituto de Fomento Municipal y, en lo relativo a Planificación, por la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. La síntesis, finalmente, se daría a través de la creación del Comité Gerencial de la Presidencia, a cargo de la Vicepresidencia que implementaría, a fines de 1986, los Consejos Regionales Rurales y Urbanos, los que comenzarían a funcionar en 1987). En marzo, el nuevo aliento dado por el gobierno hizo resurgir un incipiente movimiento laboral (que ya en 1985 se había ido conformando). Por su parte la DC creó la Coordinadora General de Trabajadores de Guatemala (CGTG). Otra vía tomó la Unidad Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSITRAGUA), Confederación de carácter independiente. Y, por último, surgió la Confederación de Unidad Sindical Guatemalteca (CUSG), ligada a organizaciones laborales estadounidenses. En 1986 mantuvieron un bajo nivel de demandas y protestas por estar aún limitada la capacidad de organización real. Los movimientos de pobladores, salvo dos o tres actos de tomas de tierra a comienzos de 1986, carecían de dirección y organización; al respecto, el gobierno ofreció soluciones paliativas a través de un proyecto de entrega de lotes con servicios.

En cuanto a las organizaciones sindicales, el gobierno "estimuló y recomendó" que el sector patronal elevara los salarios, como lo había hecho a comienzos de año, como compensación al proceso inflacionario (30% registrado en 1986) y por el desempleo y el subempleo que afectaban a un 46% de la población económicamente activa. Entre 1980 y 1985, la caída per cápita del producto nacional era del 20%. Lo más novedoso y que será un

fenómeno permanente durante el resto del año, fue la demanda de algunas fincas por parte del cura A. Girón; esta demanda incluyó una marcha hacia la capital protagonizada por varios miles de campesinos. Por sus ataques contra los terratenientes, en especial hacia mediados de año, el sector aglutinado en la Unión Nacional Agropecuaria (UNAGRO) lanzó acusaciones al gobierno por hacerse eco de las pretensiones del "cura" (no obstante las demandas se sucederán hasta fines de 1986). Sin embargo, el gobierno estuvo conforme en crear un programa —carísimo de efectivizarse en forma general— de comprar tierras, especialmente a los bancos que controlaban hipotecas de fincas. Entretanto, diez grupos campesinos se habían organizado en representación de demandas de alrededor de 200 mil personas.

Asimismo, debemos señalar que la represión oficial bajó ostensiblemente. Por su parte, la dirigencia del GAM mantuvo una constante actividad con el objeto de crear una comisión de investigación sobre desaparecidos —que Víctor Cerezo evadió por su compromiso con la institución castrense.

## 2. *Las principales políticas económicas gubernamentales*

Las políticas económicas tuvieron una connotación cortoplacista. Víctor Cerezo con vistas a una concertación, propuso en el mes de marzo el Plan de Reordenamiento Económico y Social (PRES) el cual se orientaba hacia una "economía social de mercado" (neoliberal con ribetes keynesianos). El Ministerio de Finanzas y el Banco de Guatemala (Central) fueron sus promotores. El PRES se convirtió en la pieza fundamental del gobierno para buscar "la estabilidad" y luego el desarrollo. Sus objetivos eran esencialmente los siguientes: a nivel cambiario, recuperar la solidez de la moneda (se establecieron tres tipos de cambio en favor de los exportadores); a nivel fiscal, se pretendió bajar el ritmo inflacionario reduciendo el déficit fiscal (se estableció un impuesto a la agro-exportación, pero los empresarios se beneficiaron al recibir el valor de lo exportado —aunque ya no a U\$S 1 por Q. 1,00 como antes, sino a U\$S 1 por Q. 2,50—; ello benefició al fisco y a los agroexportadores que seguían manteniendo el mismo nivel de salarios). La reducción del déficit fiscal se logró evitando, bajo el control del Banco de Guatemala, el otorgamiento de "bonos" o créditos al Estado, para contrarrestar la monetización y la ampliación de la liquidéz (véase síntesis de esta política económica en el documento 3). El nivel crediticio se restringió relativamente, elevándose el porcentaje del encaje bancario y las tasas de interés; asimismo, salieron de circulación más de Q. 200 millones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), anteriormente depositados en el sistema bancario, para ser bonificados por el Banco de Guatemala, aunque gozando de interés. Al mismo tiempo dicho banco limitó su tradicional subsidio a la banca privada con préstamos blandos.

Durante la "concertación" sobre el PRES se dieron posiciones diversas entre el sector patronal, articulado en el CACIF, y el gobierno. Estas posturas pueden verse en el documento 4.

Asimismo, se "liberaron" los precios, no cumpliéndose con las inten-

nes gubernamentales en sentido contrario. Los 50,00 quetzales de aumento salarial otorgados mensualmente para cada trabajador de la burocracia y la escasa alza salarial registrada en algunas empresas no fueron suficientes para contener el deterioro real de los salarios. En el campo, el gobierno subsidió la importación directa de fertilizantes para pequeños y medianos agricultores (donde había acusaciones de corrupción); mientras quedó pendiente el subsidio a medicinas —escasas y caras— dispuesto por el gobierno a través de la creación de un sistema de farmacias estatales —de las que se inauguraron sólo tres en 1987—.

La inversión pública contemplada en el PRES con el objetivo de crear trabajo —con la construcción de caminos rurales— mediante el uso intensivo de mano de obra, fue recortada del presupuesto por el Banco de Guatemala —no dispuesto a otorgar su aval a más crédito al gobierno en la materia para no ampliar el déficit fiscal—. Así, la política de estabilidad monetaria se buscó pero sobre las espaldas del grueso de la población, que vela cómo mermaban incluso los servicios estatales a nivel social.

Sin embargo, la baja de los precios del petróleo y la puesta en marcha de la hidroeléctrica Chixoy, aunadas a los importantes ingresos y sus efectos multiplicadores por las ventas del café, se perfilaron como signos positivos para una eventual estabilidad monetaria. La relación de los partidos políticos con el PRES fue inocua y complaciente, con la excepción del pequeño partido socialista democrático que no dio un viraje a la "derecha" como los demás partidos, incluyendo al gobernante. Este viraje fue observado en las convenciones partidistas, celebradas en abril de 1986. Así la oposición partidaria, en general, es tan sólo formal, sin ir a lo sustancial. Esta situación se da porque no obstante existir líneas internas de acuerdo con la configuración personal de los partidos, éstos aún mantienen un "programa" típicamente "electoralista"; es decir, se trata de partidos que "crecen" en procesos electorales. Sin embargo, debemos mencionar el interés compartido de los partidos —exceptuando la extrema derecha— por consolidar el proceso democratizador, y se le otorga respaldo a la neutralidad "activa" en política exterior, incluso, enfrentando a sectores ultraconservadores de la vida política, económica e ideológica.

En relación al PRES, los grupos populares poco organizados y unificados mantuvieron sus demandas de aumentos de salarios y control de precios. Aún diputados de la DC enfatizaron la necesidad de crear un Comité de Defensa del Consumidor, que en 1986 no se llegó a concretar.

Finalmente, en mayo, el Congreso aprobó el Plan de Reordenamiento Económico y Social (PRES). Los partidos de oposición hicieron reclamos de procedimiento —con más deseos de publicidad que de ir al fondo de la cuestión— con excepción del PSD que informó que la concertación se había efectivizado pero sólo con el "sector privado".

## 3. *El presupuesto y la política económico-social*

La nueva política económica elevó un programa para estabilizar la eco-

### Documento 3 Política Económica

#### Guatemala: Síntesis de la propuesta de "Reordenamiento Económico y Social"

Después de un obligado período de "adaptación", el gabinete económico democristiano ha propuesto ante los diversos sectores del país un "programa de reordenamiento económico y social" con el propósito de someter el mismo a la consideración y concertación de todos los sectores, tratando de que al implementarlo cuente con el aval respectivo y no sea obstaculizado.

Independientemente de las observaciones que ya se han trasladado en anteriores informes y de las que en el futuro sea pertinente hacer, se incluye a continuación una síntesis de las ocho políticas en las que el gobierno pretende basar su accionar económico y orientar el de los agentes privados. Dichas políticas son:

##### 1. Política de empleo

###### 1.1 Invertir Q80 millones en proyectos intensivos en el uso de mano

##### de obra, generando alrededor de

40.000 nuevos empleos;

1.2 El Estado también invertirá Q20 millones para crear nuevas plazas de maestros y para contratar cerca de 7.800 delegados agrícolas, de salud y promotores sociales;

1.3 El sector público, a través de sus programas regulares de inversión, podrán generar —directa o indirectamente— unos 5.000 empleos;

1.4 Se espera que la iniciativa privada también participe del esfuerzo de absorción de la mano de obra.

##### 2. Política cambiaria

2.1 El quetzal no será devaluado oficialmente, iniciando un proceso de "simplificación cambiaria", tendiente a lograr un solo tipo de cambio;

2.2 Se mantendrá un "mercado oficial" a un tipo de cambio de Q1.00 por dólar, en el que únicamente se cancelará la deuda externa —pública y privada— que haya sido registrada antes del 14 de noviembre de 1884 o la que goce de la garantía del banco central, así como los insurmos necesarios para elaborar los llamados "medicamentos genericos";

2.3 Se propone un "Mercado Cambiario Regulado", que operará a una tasa de Q2.50 por dólar, la cual será "fija pero ajustada por el Banco de Guatemala". En este mercado se liquidarán todas las exportaciones e importaciones que están siendo canalizadas al mercado de licitaciones y en el actual, así como el servicio de la nueva deuda externa;

2.4 Funcionará un "Mercado Interbancario" con un tipo de cambio

(continuación Documento 3)

ganancia cambiaria de las exportaciones, el cual —en promedio— será del 30% del valor total de las exportaciones (?), e irá disminuyendo gradualmente a partir de 1987;

— Se regularán los gravámenes aplicables a la actividad de maquila;

— Se revisarán las tarifas de los servicios telefónicos, telex y radio-telefonía internacional;

— Se cobrarán tarifas como contribución por mejoras y peajes, entre otros;

— Se evaluarán prioritariamente el impuesto selectivo al consumo, el impuesto territorial, el impuesto de la renta, el impuesto de tierras ociosas y el impuesto de alcabala;

— Se mejorará la estructura administrativa y de recaudación, erradicando también la práctica de amnistías fiscales y aplicando con mayor rigor las leyes referidas a la evasión tributaria;

3.3 Del lado de los ingresos, se plantea incrementar éstos a través de:

— Un impuesto temporal a la

cual básicamente se logrará a través de un proceso de "racionalización" que no significa desatender la prestación de servicios básicos ni cortar partidas prioritarias;

3.4 Se creará una comisión multisectorial para evaluar y sugerir acciones de inmediata aplicación para solucionar el déficit de las empresas públicas.

##### 4. Política monetaria y crediticia

4.1 La política monetaria y crediticia contribuirá principalmente a estabilizar los desequilibrios financieros, evitando la monetización sin respaldo y reduciendo la presión de la liquidez acumulada durante los últimos años;

4.2 Se fortalecerá el ahorro interno,

mediante el manejo flexible de

las tasas de interés.

##### 5. Política de precios

5.1 Se pretende evitar alzas especu-

lativas pero cuidando de no desincentivar la producción;

5.2 Se tratará de conformar una política flexible con una conciliación razonable, pero actuando drásticamente en caso persistan las alzas inmoderadas e injustificadas de precios.

#### 6. Política salarial

6.1 El gobierno otorgará un aumento de Q50,00 mensuales para los empleados públicos de menores ingresos, lo cual significa una erogación adicional de Q104,00 millones;

6.2 Se convocará a empleadores y

empleados de la iniciativa privada para que —de acuerdo a las probabilidades de cada empresa— negocien un aumento salarial que deberá entrar en vigor a más tardar el primero de mayo de 1986. Ello no será aplicable a

las empresas que hayan otorgando un aumento significativo a partir de septiembre de 1985.

#### 7. Cooperación financiera internacional

7.1 Se dará especial énfasis al financiamiento de la balanza de pagos de desembolso rápido, con el objeto de que el desequilibrio de ésta no perjudique el correcto funcionamiento de los mercados cambiarios propuestos;

7.2 Se contratarán préstamos blandos para proyectos específicos de desarrollo, tratando además de agilizar la utilización de préstamos ya contratados.

#### 8. Políticas inmediatas

8.1 La inversión de Q100,00 millones de 65 000 nuevos empleados productivos;

8.2 Estimular y diversificar las exportaciones, creando el Consejo Nacional de la Exportación y la Comisión Nacional del Mercado Común;

8.3 Implementar programas de reactivación en el campo agrícola e industrial;

8.4 Establecer un programa de asistencia técnica y financiera a la pequeña empresa;

8.5 Adecuar la estructura legal aplicable al sistema de maquila;

8.6 Activar el funcionamiento de la empresa CELGUSA pero garantizando el equilibrio ecológico;

8.7 Promover la creación de una Bolsa de Valores, con el propósito de aumentar y "democratizar" la inversión privada;

8.8 Estimular el aprovechamiento de la iniciativa de la Cuenca del Caribe;

8.9 Mantener un "escenario económico estable", después de introducidas las reformas anteriormente enunciadas.

**Cuadro 6**  
**Guatemala: Estructura y financiamiento del Programa Social 1986**  
(Millones de quetzales)

Concepto	Monto
<b>Egresos totales:</b>	
1. Subsidio combustibles	342,3
2. Medicinas populares	88,3
3. Fertilizantes	20,0
4. Refacciones y útiles escolares	10,0
5. Otros	10,0
6. Aumento salarios a empleados públicos y/o creación de nuevas plazas	104,0
7. Programas de generación de nuevos empleos	100,0
<b>Fuentes de financiamiento:</b>	342,3
1. Ampliación presupuestal (con cargo al impuesto sobre exportaciones)	214,0
2. De presupuesto municipalidades	30,0
3. De presupuesto alfabetización	5,4
4. Alimentos por trabajo (pago en especie)	4,6
5. Ingresos Fondos Compensatorios	88,3

**Fuente:** Propuesta del "Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo".

Documento 4  
**Medidas de reactivación económica, según el CACIF y el gobierno**

**Inversión**

**Medidas del CACIF\***: En los últimos cuatro años, se han dado crecimientos económicos negativos. Esto sin lugar a dudas denota la pérdida de interés en la inversión, tanto de origen nacional como extranjero.

Es necesario, ahora más que nunca, fomentar la inversión privada, en cualquier campo que se produzca, cuya primera consecuencia será aprovechar la capacidad ociosa instalada. Para ello se deben establecer formatos fiscales a la reinversión en capital de trabajo que reactiva la producción. El segundo aspecto se refiere a las reinversiones para ampliación a las que también deberá de proveérseles de deductibilidad de la Renta Imponible del Período (y translado a saldos de períodos posteriores).

La competencia por atraer la inversión es fuerte en el área y sobre todo en la Cuenca del Caribe y es por eso que se deben ofrecer ventajas cuantitativas y cualitativas a la inversión (...), se enumeran las siguientes (medidas) que atraerán la inversión:

- Beneficios fiscales a la reinversión de utilidades
- Exención de impuestos a inversiones nuevas
- Promoción de infraestructura básica en condiciones favorables
- Garantía a la repatriación de utilidades
- Garantía a la inversión
- Celeridad en trámites legales para creación de empresas
- Aplicabilidad del seguro que ofrece el gobierno norteamericano a las inversiones
- \* Observaciones y recomendaciones del sector privado al "Proyecto de Reordenamiento Económico y Social" del gobierno de la República (pág. 31)

**Medidas del gobierno\***: Guatemala cuenta con una infraestructura jurídica que ofrece incentivos a la movilización de inversión extranjera en distintas áreas de la actividad económica. Sin embargo, se estima que es necesario realizar una revisión integral de todas esas disposiciones al efecto de que las mismas constituyan una política coherente que permita estimular los flujos de la inversión extranjera hacia nuestro país.

El fortalecimiento de los incentivos para la inversión extranjera en el país permitirá alcanzar efectos favorables en la producción, generación de empleo y apoyo en la balanza de pagos. Asimismo, el país se beneficiará del uso de tecnología moderna que va implícita en la inversión externa.

\* Programa de reordenamiento económico y social de corto plazo (pág. 69).

**Exportaciones**

**Medidas del CACIF\***: En lo relativo a la promoción y diversificación de exportaciones, es necesario crear el Consejo Nacional de Exportaciones, tal como

continuación documento 4

aparece en el Plan de la Cámara Empresarial. Dicho plan tiende a orientar su promoción a todos los productos de exportación, sin el calificativo de Tradicionales o No Tradicionales.

Se sugieren aspectos que tienen prioridad para estimular la exportación:

- Reconocimiento constante del valor real del quetzal
- Reducción en los trámites y agilización en los que queden
- Creación de una ventanilla única para trámites de exportación
- Aplicación de los Certificados de Abono Tributario (CAT) en forma real y ágil\*\*
- Agilización de los expedientes de maquila (Draw-Back)
- Realidad de cielos y mares abiertos\*\*\*
- Emisión de la Ley de Comercializadoras
- Creación de nuevas zonas libres
- Adecuación de las instalaciones portuarias
- Eliminación de impuesto a la exportación en forma acelerada

\* Observaciones y recomendaciones... (pág. 32)

\*\* Dichos Certificados fueron suspendidos temporalmente por el gobierno.

\*\*\* Se refiere a la actual situación de monopolio de las compañías de propiedad estatal (FLOMERCA y AVIATECA).

**Medidas del gobierno\***: Las acciones que se proponen son las siguientes:

- 1) Crear el consejo nacional de las exportaciones, con la participación de los sectores público y privado.
- 2) Las diversas entidades del sector público crearán un mecanismo que facilite las exportaciones (...) sin que ello signifique descuidar el control de los ingresos de divisas.
- 3) Establecimiento de una oficina única para las exportaciones.
- 4) Consideración de una política de cielos abiertos que facilite la exportación de bienes no tradicionales a mercados fuera del área centroamericana.
- 5) Las líneas de crédito del Banco de Guatemala deben orientarse hacia la exportación de bienes no tradicionales a mercados fuera del área centroamericana.
- 6) Promover y agilizar la utilización del sistema Draw-Back.
- 7) El gobierno con el sector privado procurará lograr los beneficios que otorguen los países industrializados: Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe(ICC).
- 8) Aprovechar la cooperación técnica de organismos internacionales (BID y Banco Mundial) para establecer seguro de crédito a las exportaciones y para identificar y ejecutar proyectos de exportaciones no tradicionales. Así mismo, revisar la legislación existente en materia de Draw-Back y de la Zona Libre de Industria y Comercio para hacer más atractiva la instalación de empresas de maquila.

\* Programa de reordenamiento económico y social... (pág. 62)

**Fuente:** *Infopress Centroamericana*, núm. 696, Guatemala, 3 de julio de 1986.

nomía en términos financieros, que giró en torno de tres tipos de cambio monetario:

- a) Q. 1 por U\$S 1 para el pago de la deuda pública;
- b) Q. 2,50 por U\$S 1 para el comercio exterior;
- c) y tasa libre para el turismo y otros productos del comercio no prioritario (mercado negro o bancario).

Asimismo, se tomaron otras medidas:

— Un impuesto a las agroexportaciones tradicionales.

— Una ampliación presupuestaria de Q. 771,1 millones, bajo control del Banco de Guatemala que podía restringir el gasto si aumentaba la deuda pública.

(La deuda externa pública era de U\$S 2500 millones en 1986; 48% correspondía al gobierno central y 52% al Banco de Guatemala, ésta esencialmente había sido contratada entre 1981-84 a corto plazo y con altas tasas de interés).

El nuevo presupuesto (véase cuadro 7) acrecentó el papel del Estado en la inversión pública, en especial en la infraestructura social, revirtiendo la tendencia de años anteriores. Pero el Banco de Guatemala al controlar la deuda pública interna, tenía poder para denegar fondos al gobierno si así lo juzgaba pertinente en su política de estabilidad financiera, objetivo esencial del PRES.

Por su parte los nuevos Ministerios (Cultura y Desarrollo) no representaron mayores gastos adicionales. Además, la cartera de Defensa mantuvo "estabilidad" en su funcionamiento. Los favorecidos, en teoría, eran Salud y Educación, a las que el actual gobierno les da prioridades modestas.

Entretanto, el Banco de Guatemala diagramó una política para renegociar U\$S 250 millones con bancos comerciales estadounidenses, para que el país tuviera mayor liquidez retrasando los pagos. Con respecto al presupuesto hubo oposición, más verbal que efectiva, por parte del sector patronal; esta oposición se debió al aumento de la deuda pública interna y a su negativa a "concertar" con el gobierno sobre impuestos directos. Los sectores populares, como sucedió con el PRES, vieron con agrado que, al menos, se planificara para favorecer modestamente el empleo. La burocracia se calmó con el aumento mínimo de Q. 50,00 mensuales para cada trabajador.

La UNAGRO criticó, adicionalmente, el impuesto a la exportación de café en una franja más elevada que la "concertada". Eran frases al aire, pues el sector agroexportador era el más beneficiado con el PRES. En efecto, el "sector privado" fue viendo los beneficios que obtenía del Plan y de la renegociación de parte de la deuda externa por el Banco de Guatemala; la renegociación implicó un alivio, en la medida en que el país volvió a contar con reservas netas en divisas, que tuvo como consecuencia un desahogo, aunque frágil en 1986.

Las políticas económicas atrajeron en favor del gobierno al sector patronal, y esa "concertación", dio una base de estabilidad al ejecutivo. Es conveniente expresar que aquel sector tuvo un afán crítico permanente. En el marco del PRES se dispuso el control del comercio exterior (cuestión ya

**Cuadro 7**  
**Guatemala: Estructura del Gasto Público**  
**1985 — 1987**  
**(Q millones)**

Ministerio	1985 <sup>a</sup>		1986 <sup>a</sup>		Proyecto 1987 <sup>b</sup>	% de incremento 86/85 87/86
	Inicial	Ampliado	Inicial	Primera Ampliación	Segunda Ampliación	
Gasto total	1.282,1	1.282,1	1.453,7	1.710,4	2.481,5	2.556,2 93,5 3,0
De funcionamiento	726,8	805,5	795,0	1.018,0	1.240,7	1.417,1 54,0 14,2
De inversión	333,8	255,3	389,6	423,3	631,7	625,9 147,4 0,9
Deuda pública <sup>c</sup>	221,5	221,3	269,1	269,1	609,1	513,2 175,2 -15,7
Ministerios	1.046,1	1.046,2	1.171,4	1.427,0	1.857,8	2.010,0 77,2 8,2
Relaciones Exteriores	11,0	11,1	11,6	11,9	23,0	28,8 107,2 25,2
Gobernación	50,4	49,2	53,0	61,3	70,6	82,3 43,5 16,6
Defensa Nacional	198,4	195,1	211,7	229,0	240,4	269,3 23,2 12,0
Finanzas Públicas	166,8	236,7	214,3	359,0	478,9	515,9 102,3 7,7
Educación	171,2	171,4	184,5	226,1	278,9	329,9 62,7 18,3
Salud Pública	96,7	88,9	108,8	131,9	180,1	217,4 102,6 20,7
Trabajo	3,1	3,2	3,1	3,5	3,8	5,0 26,7 31,6
Economía	4,2	3,9	4,5	4,7	5,1	6,1 30,8 19,6
Agricultura	53,9	44,3	75,4	78,5	120,7	114,6 172,5 -5,0
Comunicaciones	231,5	173,0	258,9	272,3	402,3	304,8 132,5 -24,2
Energía y minas	6,3	5,6	7,3	7,5	7,7	43,0 37,5 458,4
De cultura y deportes	—	—	—	—	0,01	23,2 — 231,9
De Desarrollo	—	—	—	—	—	3,0 11,1 270,0

Ministerio	1985a		1986 a		Proyecto 1987b	% de incremento 86/85	% de incremento 87/86
	Inicial	Ampliado	Iniciat.	Primera Ampliación			
M. Público	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	22,2	0,0
Tribunal Supremo Electoral	1,9	7,8	1,7	2,1	6,6	-71,8	200,0
Contraloría de cuentas	3,6	3,6	3,7	4,1	4,4	5,8	31,8
Presidencia de la Rep.	48,4	53,6	31,8	34,0	35,6	45,1	26,7
Organismos	1.282,1	1.282,1	1.453,7	1.441,3	1.872,2	2.043,0	9,1
Ejecutivo	1.048,1	1.048,2	1.171,4	1.427,0	1.857,8	2.010,0	8,2
Judicial	8,4	8,4	8,4	9,4	9,4	26,3	179,8
Legislativo	4,1	4,2	4,8	4,9	5,0	6,7	34,0
Deuda Pública c/f	221,5	221,3	269,1	269,1	609,1	513,2	-15,7
Interna	156,9	161,3	199,9	199,9	539,9	414,4	-23,2
Externa	64,0	60,0	69,2	69,2	69,2	98,8	42,8

a Presupuesto aprobado. b Presupuesto en discusión. c Incluye intereses y comisiones más amortizaciones.

Fuente: Elaboración FADES, con base en los decretos-leyes respectivos.

negociada en el diálogo de junio/julio de 1985), utilizando una empresa extranjera especializada en la materia; su objetivo era el de verificar y evitar las tradicionales formas de evasión y elusión de impuestos, tanto en la importación como en la exportación. El sector patronal argumentó en su contra; pero, a cambio de que el gobierno no implementara nuevos impuestos, finalmente bajaría el tono. Esto se dio paralelamente a la intención gubernamental de fomentar las exportaciones mediante la reducción efectiva del papeleo burocrático.

#### 4. El contexto de las fuerzas sociales

En junio se dan presagios de protesta de la burocracia por la obtención de la ley de sindicalización, avalada por la constitución; los reclamos por salarios se iniciaron nuevamente, especialmente en el magisterio, en el Instituto Nacional de Electrificación y en el Ministerio de Finanzas. No obstante las demandas, no se darán aumentos ni se aprobará la sindicalización.

Por su parte el CACIF propuso la venta de las empresas estatales (sacarlas a una bolsa de valores) para evitar el "monopólio". Uno de sus miembros impugnó al PRES por considerarlo "socializante"; no obstante la mayoría expresó su conformidad y esperanza en el programa económico gubernamental para estabilizar el descontrol económico heredado.

El ejército, con baja actividad durante los seis primeros meses, salió a la luz en junio, con críticas al gobierno por parte del Jefe del Estado Mayor del Ejército. Así:

— Fustigó a los que pretendían derogar el decreto de absolución de violadores de derechos humanos bajo el régimen militar; atacó verbalmente a organismos por no criticar a la insurgencia y consideró una calumnia el hecho de que sólo le enrostrara al ejército la violación de derechos humanos y no a la guerrilla.

— Defendió las patrullas de autodefensa civil y los polos de desarrollo.

— Criticó al Ministro de Gobernación —un civil— por no entender cómo combatir la delincuencia generalizada.

En relación al ejército, Vinicio Cerezo propuso buscar "lo que nos une" para consolidar el proceso democratizador. Se hizo eco de las críticas y nombró como director de la Policía Nacional a un militar de confianza de la jerarquía castrense. Asimismo, algunos diputados dieron marcha atrás a su proyecto de no-olvido, en relación a los derechos humanos.

Por su parte, la guerrilla propuso un acercamiento al gobierno, pero solicitando la depuración del ejército, la disolución de las patrullas de autodefensa civil y la libertad de locomoción general en el país.

#### 5. Innovación en la representación de demandas

Por su sólido peso de 30 años, las formas orgánicas en la representación de demandas y su canalización por vías no partidarias recayeron en el

CACIF como interlocutor válido del sector patronal frente al gobierno.

Los grupos populares aprovecharon la relativa disposición del gobierno para apoyar la creación de sindicatos y la organización laboral (exceptuando a la burocracia). Estas medidas formaban parte de la política estatal del gobierno civil.

Comenzaron a manifestarse la CUSG (Confederación Unidad Sindical), pronorteamericana; la UNSITRAGUA (Unión Sindical de los Trabajadores de Guatemala), independiente, y la CGTG (Coordinadora General de Trabajadores de Guatemala), creada en marzo de 1986, que aglutina en su seno a la Federación Campesina de Guatemala y a la Asociación Nacional de Trabajadores del Estado; en la CGTG hay simpatizantes social-demócratas y otros provenientes de la UCN y la DC; un abanico sin guía ideológica definida aún.

Es necesario precisar que la endeblez de la organización obrera se debe, además de la represión, a la crisis del sector industrial (se cerraron 418 establecimientos entre 1977 y 1983). Así, problemas de dirigencia y de capacidad de organización juegan en su contra, problemas que sólo podrán resolverse con el paso de los años. Asimismo debemos anotar que el magisterio y los trabajadores de la salud son los grupos más combativos.

La burocracia ha estado relativamente más activa y sus demandas han tendido a incrementarse; sin embargo su consolidación chocará con dificultades por la carencia de una directriz ideológica.

En el campo, las cooperativas han resurgido con sus posiciones reformistas a través del partido político de "Cooperación Nacional", luego de haber padecido la represión en el pasado.

La insurgencia mantiene su capacidad militar pero ha perdido "el agua" o sea su base social —sobre todo rural—, por la permanente presencia de la tropa militar en las áreas de conflicto (Altiplano y costa sur fronteriza con México), en donde siguieron vigentes las patrullas de autodefensa civil y los polos de desarrollo.

Entretanto, la reivindicación campesina se hizo sentir en la costa sur, en parte por no estar bajo control militar y porque allí existe más proletariado rural; el padre Girón ha logrado canalizar diversas demandas de tierra. Girón pretendía comprar al Estado tierras hipotecadas y a través de un subsidio venderlas a campesinos de su organización. Tras varias marchas a la capital, logró obtener dos fincas. Bajo esa modalidad, la política de tierras era ciertamente insuficiente para la demanda que existía y existe en el país. En el altiplano indígena no era posible hacer este tipo de demandas y, menos aún, manifestaciones como las del padre Girón y sus seguidores.

La actividad guerrillera en 1986 decayó como un compás de espera de algunas reformas por parte del gobierno civil.

## 6. La nueva vida política

El sistema de partidos políticos empezó a regirse, a partir del 14 de enero de 1986, con la ley Electoral, redactada por la Asamblea

Diagrama 3  
Fuerzas Sociales (Principales)

Revolucionaria	Sindical y Popular	Patronal
URNG (Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca)	Organización de la burocracia	CACIF (Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras)
FAR (Fuerzas Armadas Rebeldes)	CUSG	Cámara de Industria
EGP (Ejército Guerrillero de los Pobres)	UNSTRAGUA, GAM (Grupo de Apoyo Mutuo), CGTC	Cámara de la Libre Empresa
ORPA (Organización Revolucionaria Pueblo en Armas)	Movimiento Cooperativista	Cámara de Comercio, UNAGRO, conformada por la Asociación General de Agricultores y la Cámara del Agro
PGT (Partido Guatemalteco de los Trabajadores)	Movimiento de pobladores (ciudad capital)	Otras gremiales y asociaciones patronales, entre las más importantes: <ul style="list-style-type: none"> <li>-ANACAFE</li> <li>-Asociación de Azucareros</li> <li>-Consejo Nacional de Algodón</li> <li>-Cámara de Finanzas</li> </ul>
		Movimiento campesino Padre Girón

Constituyente (que se disolvió ese mismo día al tomar posesión el Congreso electo). Es una ley llena de lagunas (Decreto número 1 de dicha Asamblea), en especial en lo relativo al número de afiliados que debe tener inscriptos un partido para ser registrado como tal. Sin embargo, siguiendo la tradición de las últimas leyes sobre el tema, serían alrededor de cuatro mil.

En ese sentido, los partidos debieron ajustarse nuevamente a esos términos, en especial aquellos que serían automáticamente inscriptos al lograr colocar dos diputados en el Congreso. En consecuencia, sólo los micropartidos que así lo desearan podrían reiniciar las tareas para ser registrados y tener reconocimiento legal (PUA, MEC, FUN, entre otros).

El Congreso, de cien diputados, sólo sería un "corrillo de voces", sin impacto, como en la década del 70, mero aceptador de las órdenes del ejecutivo. La oposición tuvo más actividad, pero el 51% de las curules estaba bajo control del partido gobernante y con su voto solidario impedían modificar el programa gubernamental. Sin embargo, los diputados de la DC manifestaron su inconformidad respecto de ciertos actos ministeriales, en especial sobre el "control de precios" que juzgaban necesario (en oposición al Ministerio de Economía, de Finanzas y al Banco de Guatemala, partidarios de un quasi neoliberalismo). El GAM se hizo oír en el Congreso, así como algunos sectores populares. Pero en realidad el Congreso era un foro de "opinión" sin poder de decisión real, debido al apoyo —en términos generales— de los diputados de la DC al ejecutivo.

Se trataba de una institución amplia de representatividad relativa: no era un Consejo de Estado como en 1982 bajo control del ejecutivo, ni era una Asamblea con la única función de redactar una constitución y leyes electorales. El Congreso, como tal, se asemejaba, sin su fuerza, al observado en el proceso de 1944-54; pero repetimos, sin esa fuerza, pues las restricciones hacia el "cambio" estaban delimitadas por la franja permisible del bloque en el poder (que no fue trastocado en su esencia). En todo caso, los partidos políticos con cierta independencia lograrían concertar ciertos compromisos o acuerdos de respaldar el proceso democratizador y la neutralidad ante el caso de Nicaragua (el MLN se excluye de tales acuerdos). La "concertación" se practica en su interior.

La crítica al Congreso provendrá por cuestiones anecdóticas relativas a los altos salarios (casi a nivel ministerial) y la escasa labor real en la mayoría de sus miembros.

## 7. La política de neutralidad activa

La política exterior de neutralidad activa permitió lograr la reunión de los cinco presidentes centroamericanos en Esquipulas, Guatemala, a mediados de 1986, donde se gestó un aparente consenso relativo a sentar las bases para la creación de un parlamento centroamericano.

Vinicio Cerezo viajó en el mes de julio a la capital azteca, renovándose la cooperación en favor de Guatemala. La unidad entre ambos países descansa en el apoyo mutuo respecto del proceso de Contadora, que basa su

acción en la negociación y en la no-intervención.

Un mes después, el presidente viajó a Europa para obtener de los países de la CEE ofertas de cooperación. Fueron importantes las ofrecidas por Alemania Federal e Italia, y de menor cantidad la de Francia.

El incipiente proceso democratizador —que occidente apuntala y que la neutralidad le da un elemento de dignidad y de independencia— permitió que la imagen exterior del gobierno mejorara ampliamente; por ello, el discurso de la guerrilla en su contra se desvanece internacionalmente. Sin embargo en política exterior quedan hechos pendientes: los refugiados en México —salvo excepciones— no regresaron a sus tierras de origen al no haber condiciones de seguridad completas y recursos para su atención en Guatemala. Tampoco fructificaron las acusaciones del GAM y su pedido de una comisión investigadora de la violación de los derechos humanos, así como sus renovadas acusaciones de violaciones por elementos de la seguridad del Estado. Sobre el tema, la comisión respectiva de la ONU manifestó su preocupación, pero también comentó que tales violaciones se habían reducido bajo el proceso democrático.

La política de neutralidad activa no contaba con el aval de la Casa Blanca; no obstante EE.UU., en razón del proceso democratizador, continuó apuntalando al gobierno, mediante la ampliación de la cooperación económica que alcanzó a casi 100 millones de dólares. A nivel militar, Washington finalmente acordó a fines de año una ayuda de US\$ 5 millones, cifra modesta en comparación a la otorgada a Honduras y a El Salvador, pero el gesto fue importante dada la negativa del pasado. La necesidad de armas en el ejército tiene dos causas: primero, mejorar el armamento para enfrentar a la guerrilla, aún presente, y reducir el costo de bajas en sus filas; segundo, por la carrera armamentista desatada en el istmo.

## 8. La problemática en la administración del sector público

A través de un persistente "clientelismo político", vieja tradición de colocar en la burocracia a elementos del partido gobernante, la falta de coordinación gubernamental fue notoria a lo largo de ese primer año de "transición"; hecho comprensible, pues la experiencia gubernamental era desconocida para un partido luego de 30 años de auge democrático. Pero ello no justificó el relativo "desorden" para articular las políticas de contenido social, que fueron incoherentes y de coyuntura.

En efecto, en las carteras de Salud y Educación ese fenómeno se hizo visible, en donde —como en la mayoría de los ministerios— no se ha hecho un esfuerzo por una modernización apoyada en la tecnología, ni se ha logrado ahondar en una política global de acción inmediata sobre los sectores populares, que vieron defraudadas sus esperanzas. Los nuevos ministerios de Cultura y Deportes, así como el de Desarrollo, dieron golpes ciegos en su quehacer. El retroceso en materia de planificación, a partir de 1982, por razones de austeridad (amplio recorte de expertos y exilio de otros), no ayudaron para que la Secretaría General del Consejo de Planificación

Económica llegara a cumplir el papel de coordinador en la materia; esta Secretaría contó con fondos en extremo limitados. Además hay que mencionar el deseo del despacho de Desarrollo por arrogarse la calidad en los planes económicos y sociales; sumándose a esto, la contradicción entre este despacho y el Instituto Nacional de Municipalidades (INFOM), sobre el papel a jugar por el gobierno en el desarrollo rural. Tampoco se efectivizó el "gabinete social" (de los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo) que se venía practicando desde años atrás.

En cambio si continuó el "gabinete económico" (Ministerios de Finanzas, Economía, Secretaría General del Consejo de Planificación Económica y el Banco de Guatemala) para vigilar el desarrollo del PRES. Esta situación se debió a la modernización existente, en especial en el Banco de Guatemala y de las principales direcciones del Ministerio de Finanzas (extensible a los bancos estatales), dado el interés del capital en ese sentido.

Sin embargo, existió y continúa existiendo una escasa ejecución de proyectos en marcha (el BID, por esa razón no desembolsó en 1986 alrededor de U\$S 400 millones por viejos préstamos contratados). Asimismo el sistema gubernamental carece de capacidad para generar, en torno de la cooperación internacional, proyectos en su fase de factibilidad (se trata tan sólo de ideas que no pueden convencer a los posibles otorgadores de ayuda exterior). Este es el tendón de Aquiles del Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991, redactado en 1986, con el fin de mostrar a la comunidad internacional, esencialmente, las intenciones gubernamentales de desarrollo a mediano plazo.

Paralelamente se mantiene la estructura militar "desarrollista" cada vez más aislada en áreas conflictivas del norte del país; asimismo siguen existiendo las patrullas de autodefensa civil, en tanto se dan rebrotos de la insurgencia incluso en algunas partes del altiplano central, que hacen necesaria para el ejército la vigencia de las patrullas en aras de la "seguridad". Ello si bien presupone una condición para la puesta en marcha de los Consejos Regionales Rurales y Urbanos, por una incapacidad estatal no se sabe cómo implementar ese mecanismo: de implementarse, se estaría logrando un paso decisivo, no sólo en la descentralización sino en favor de la democratización de la gestión pública y de la planificación. Esta ardua tarea aún tiene un amplio horizonte de vicisitudes. Como en el pasado, no hay un sistema de evaluación de los proyectos públicos, incluida la supervisión. Asimismo hay que agregar la existencia de 38 instituciones descentralizadas —con amplia autonomía y que aumentó durante el anterior régimen militar— que dificulta la coordinación de la administración pública. A todo ello se suma la falta de profesionalización de la función pública.

Las técnicas de 1975 para la ejecución del presupuesto continúan, y aunque se hacen intentos, no se logra una eficiente coordinación entre la Planificación Económica y la Dirección Técnica de Presupuesto.

Quedan igualmente pendientes las tareas de formar sistemas de información bajo una coordinación nacional multisectorial (la seguridad estatal si tiene este sistema). La problemática administrativa es parte del rezago

general de la sociedad guatemalteca y, por ende, del mismo aparato estatal, uno de los más reducidos en América Latina. Existe conciencia de ello y para 1987 se preve una política sobre el tema. El Comité de Gerencia de la Presidencia, a cargo de la vicepresidencia del ejecutivo, mantuvo para tal efecto las acciones antes practicadas por el despacho de la Defensa, para coordinar las tareas de la S.G.C.N. de Planificación Económica, la Dirección Técnica de Presupuesto, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), aunque sin periodicidad (dado el papel que la vicepresidencia juega también en la política exterior). Este comité dispuso que el departamento de El Petén (22 mil Kms<sup>2</sup>) dejara de estar a cargo del despacho de la Defensa, al suprimir el FYDEP, y pasara al gobierno civil para racionalizar y evitar el vandalismo en ese territorio. Simultáneamente la vicepresidencia pasó a ser un frágil coordinador de los Consejos de Desarrollo, emitiendo la ley respectiva, aún pendiente de la reglamentación para hacerlos efectivos.

En torno de la corrupción, el gobierno expresó su deseo de suprimirla; ello se ha dado bajo diversas formas (acusaciones en la adquisición de fertilizantes y "contrabando" de café). La tarea aún mínima de la Contraloría General de Cuentas ha sido positiva, al descubrir corrupción en el pasado del Comité de Reconstrucción y en el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), entre las principales instituciones acusadas. El reforzamiento administrativo y su reforma es aún un proyecto.

## 9. La administración de justicia

Si bien la Constitución de 1965 previó un excelente andamiaje formal para que la función jurisdiccional de justicia tutelara el ordenamiento jurídico a través de las leyes respectivas, lo cierto es que desde la década del 70 hasta la asunción del gobierno civil en 1986, esto no se dio. El organismo Judicial en ese período, bajo control de la estructura del poder político focalizado en el Ejecutivo, no cumplió su función autónoma de proteger los derechos individuales de dicho ordenamiento jurídico. El bloque en el poder violó su propio orden legal bajo el halo de la amenaza o la corrupción del organismo judicial tanto entre los altos magistrados como entre los jueces menores.

La Constitución de 1985 integró al Organismo Judicial con los mismos cánones formales de la Constitución de 1965: la función judicial se ejerce con exclusividad por la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales de jurisdicción ordinaria y privativa, correspondiendo a los tribunales la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado.

Lo interesante de la nueva Constitución es que da a la Corte de Constitucionalidad un voto superior a la de la misma Corte Suprema, en cuestiones relativas a temas constitucionales; además la Corte de Constitucionalidad funciona ahora de manera expedita, no como en el pasado que de hecho nunca se podía constituir. La Corte de Constitucionalidad está compuesta por magistrados de tiempo completo y su labor en 1986 puede juzgarse como rápida, autónoma y ceñida a la Ley. Los recursos

resueltos por esta Corte han sido numerosos e incluso han invalidado disposiciones del Congreso y del Ejecutivo. Su autonomía es consecuencia del disímil origen de los magistrados nombrados, que provienen de distintas instituciones (Corte Suprema de Justicia, Ejecutivo, Congreso, Universidad de San Carlos, Colegio de Abogados), y de su independencia financiera.

Otra de las novedades constitucionales es la relativa a la inmediata disposición del reo a los tribunales (en oposición al pasado en donde tal disposición podía esperar varios días).

Pero lo más novedoso en la materia ha sido la creación del cargo del Procurador de Derechos Humanos como reacción a un pasado en donde su violación era un hecho "normal" de todos los días.

Entre las funciones del Procurador podemos citar: "investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas; investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos...". El Procurador depende del Congreso, lo cual le da una relativa autonomía, pero amplias facultades para ejercer su labor. Debido a los problemas que existen para nombrar a un individuo en tal cargo, dado que puede afrontar al bloque en el poder con entera libertad, aún en mayo de 1987 no había sido nombrada ninguna persona para ese puesto.

Asimismo debemos subrayar la voluntad explícita de los sectores políticos en general e incluso del Ejecutivo actual por dar autonomía real al Organismo Judicial. El único control que ejerce, en la realidad, el Ejecutivo, es en lo relativo al Ministerio Público, encargado de promover acciones judiciales, dado que el Jefe de esta oficina, el Procurador General de la Nación, es nombrado por el Ejecutivo.

Sobre la efectividad de la administración de justicia en 1986 es pertinente comentar que si bien logró descender la violencia en comparación a 1985, aún persisten violaciones a los derechos humanos. Esto estuvo acompañado por un ambiente de "delincuencia común" generalizada debido al rigor de la crisis económico-social; es posible pensar que elementos sin control de las fuerzas de seguridad del Estado realizaron acciones extra- legales en ese sentido.

El sistema judicial hizo públicas una mínima parte de las motivaciones o de los responsables de las acciones. En ese marco de imprecisión, destaca la intransigencia con que el gobierno ha enfrentado al GAM, que desde 1984 ha abogado por la aparición de sus familiares; ello debilitó cierta credibilidad en el gobierno en la materia (lo cierto es que el gobierno no desea enfrentar a la jerarquía del ejército, dada la existencia de una ley del "olvido").

## 10. El proceso político a fines de 1986

El presupuesto para 1987, muy amplio en gastos, atrajo la atención del público y la crítica del sector patronal y de los partidos de centro-derecha y ultraderecha; el gobierno consideraba necesario que, al lograrse la estabili-

dad monetaria, era indispensable que el Estado estimulara el desarrollo mediante una inversión, imprescindible para ello. La crítica del sector empresarial apuntó a la posibilidad de nuevos impuestos para financiar el gasto público proyectado para 1987.

Entretanto, la iglesia católica renovó su crítica en favor de la opción por los pobres, y elementos de MLN le pusieron el mote de "iglesia marxista". Hubo un mutuo intercambio de acusaciones. La iglesia que jugó un papel político importante en materia de derechos humanos, si bien hizo denuncias, no apoyó las acciones —a veces intespectivas— del GAM en su reclamo. En cierto sentido, la iglesia otorgó un voto de confianza al gobierno y al proceso democratizador, aunque con límites.

La instalación de la Société Générale de Sourveillance (SGS), en Suiza, para el control del comercio exterior, fue un tema candente, pero se negoció con el sector privado un impasse a cambio de no instaurar nuevos impuestos. Cerezo regresaba de su gira "triunfal" por Europa y se hacia eco de las promesas de cooperación. En noviembre, el ministro de Defensa señaló que la neutralidad podría cambiar, "ya que las condiciones están cambiando". El Congreso, que había dado su apoyo al Ejecutivo en su política exterior, interpeló al ministro; finalmente el ministro manifestó su respeto por la política de neutralidad de Vinicio Cerezo. No obstante, esta situación no obstaculizó el clima de respeto y mutua confianza entre la institución castrense y la DC, dentro del esquema de un "poder compartido".

En 1986 la prensa guatemalteca fue evaluada por su acción como anti-gubernamental, incluso con tonos de irreverencia; ello reflejó que había un espacio mayor para la libertad de prensa. Pero como los dos diarios se hallaban bajo una orientación de centro-derecha (incluyendo dos noticieros de TV), la posición del sector patronal y de ideólogos "neoliberales" sirvieron para producir comentarios con una agresividad sin precedentes. La prensa no está con la DC, salvo y a título excepcional un diario de escasa circulación y un noticiero de TV.

Entretanto, la política económica no encontraba la forma de estimular la ampliación de nuevos trabajos y frenar la inflación como podría esperarse; el desempleo más la inflación, la irresoluble concurrencia de factores sociales demandaban al Estado acciones tendientes a resolver la situación de los sectores populares. También el sector patronal quería ver una definición de la política gubernamental para 1987, con reglas claras de juego.

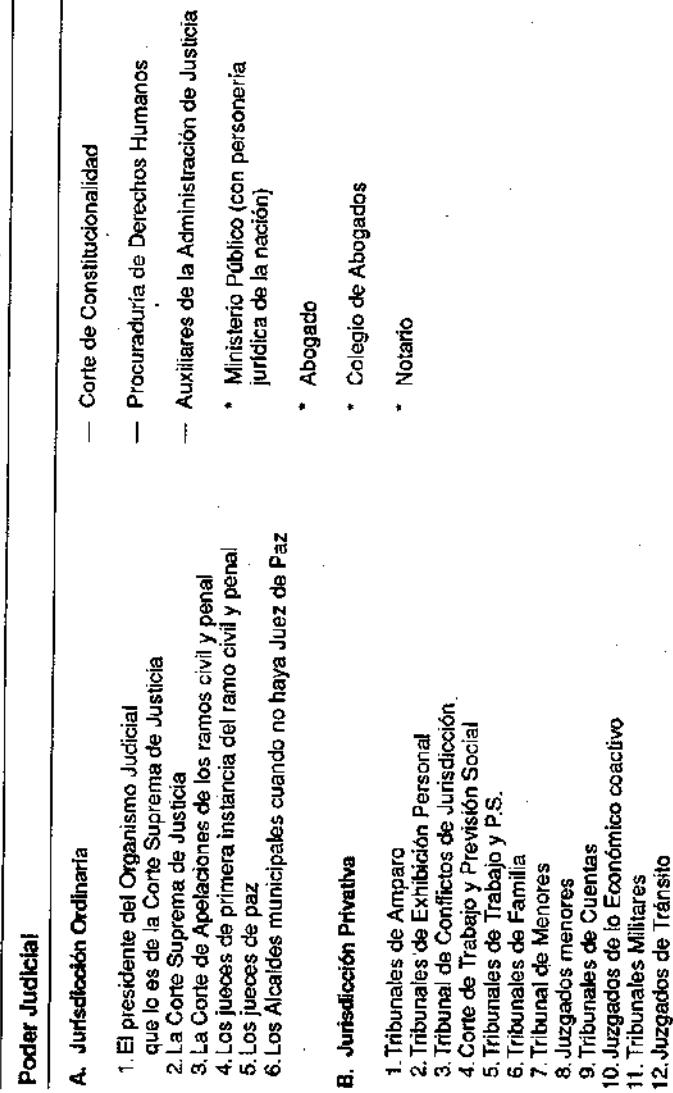
## 11. Breve análisis de un año de gobierno

Durante 1986 la "concertación" gubernamental, iniciada ese año, sólo operó en favor del sector patronal.

El único punto de fricción entre el sector patronal y el gobierno fue la contratación de la firma Société Générale de Surveillance (SGS) para controlar el comercio exterior.

Con respecto al gobierno civil y a la jerarquía militar se considera que,

**Diagrama 4**  
**La administración de justicia**



pese a ciertas fricciones, el "poder compartido" tuvo un balance positivo para el sistema.

Las relaciones entre el gobierno y los grupos de trabajadores fueron menos armoniosas que las mantenidas con el sector patronal y militar.

En el exterior, el país logró la legitimidad necesaria para que el gobierno lograra el apoyo a su gestión ante la comunidad de naciones.

El Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) mantuvo su actitud beligerante y de oposición más evidente en materia de derechos humanos (si bien hubo mejorías el problema persistió por grupos que se hallaban fuera del control del gobierno civil).

El conflicto agrario reapareció con manifestaciones que pueden ser la "punta de un iceberg", al que sólo se le dio una parcial solución paliativa, dado que es el problema fundamental de la sociedad. En ese sentido, el problema persiste; por ende, la guerrilla reaparecerá a fines de año para buscar de nuevo esa base social insatisfecha.

En relación al sector público no se gestó una importante modernización, y sus problemas —legado anterior— aún no se han resuelto.

Adicionalmente, cabe destacar que el nivel de expectativas reales de los sectores trabajadores, tras un amplio tiempo recesivo y de desempleo, ha bajado, disminuyendo sus demandas ante el Estado y la sociedad civil. En ese contexto, la economía informal ha tendido a crecer inorgánicamente.

#### IV. Perspectivas de la gestión gubernamental en 1987

##### 1. Programa de Reorganización Nacional 1987-1988

En 1986 el Programa de Reordenamiento Económico puso énfasis en estabilizar la moneda local, a través de cierta austeridad en la inversión pública y una política de restricción del crédito bancario. El resultado fue positivo, pero los problemas sociales continuaron su curso.

Si bien el gobierno pretende continuar y concluir la fase de estabilidad monetaria, con el fin de lograr un cambio único de la moneda, o sea la unificación cambiaria a fines de 1987, el nuevo Programa de Reorganización Nacional enfatiza las siguientes tareas gubernamentales:

— Una nueva estrategia de largo plazo y en lo coyuntural evitar la profundización de los problemas sociales (desnutrición, analfabetismo, desempleo y alto costo de la vida).

— Dentro de esa estrategia, nace el principio de la "deuda social" para compensar el abandono histórico de los sectores populares por parte del Estado y de la "clase alta", pretendiéndose que estos actores tomen conciencia (incluso se menciona la cifra de dicha deuda en Q. 5 mil millones).

— Entre los objetivos fundamentales que persigue el nuevo programa se hallan: consolidar la democracia (objetivo considerado fundamental), resolver los problemas económicos y sociales más importantes, impulsar el sistema de partidos políticos, incorporar el ejército al proceso, ampliar y consolidar el espacio político internacional e identificar y concientizar a la

población respecto del proceso democratizador, así como establecer un sistema de legalidad y seguridad.

— Se pretende una reorganización estatal para que el Estado llegue a los sectores populares, evitando el diseño organizativo tradicional que era fiel reflejo de la estructura social, para lo cual se trazan cuatro formas de organización externa e internamente al gobierno. Se hace un cronograma tentativo para que se ejecuten esos cambios.

— La política fiscal mantiene la austeridad, como antes de 1986, pero, además, precisa un "incremento en los rendimientos de cada impuesto", así como la necesidad del ahorro, la inversión y la gestión de créditos y donaciones del exterior. No excluye la privatización de algunas empresas estatales o su liquidación en caso de ser necesario.

— La política monetaria y crediticia está encaminada a facilitar el crédito especial para la producción de granos básicos, promoción de exportaciones y la industria de bienes de capital.

— La inversión pública dará prioridad a los proyectos de vivienda, caminos rurales y alcantarillado, utilizando mano de obra intensiva.

— La política social tiende a continuar la nutrición escolar (desayunos del Programa Mundial de Alimentos de la FAO), subsidiar medicinas para los centros de salud, abaratar los útiles escolares y apoyar la educación "informal", fomentar la inversión privada para reducir el desempleo, apoyar a las organizaciones populares, crear trabajos para la juventud e implementar salarios.

La estrategia responde a varios desafíos, según el documento:

— Abrir oportunidades, extender el acceso al desarrollo y responder a las demandas de la población.

— En su orientación hacia "afuera", se promocionará el comercio externo (importaciones que apoyen la producción para exportar y la exportación de productos no tradicionales). Se incluyen medidas de interés de tipo crediticio, incluso para la promoción de la inversión extranjera, en un marco de "reglas claras y estables" que fomenten la inversión privada. Se prevé un seguro del crédito de exportación y el mejoramiento de zonas francas, puertos y aeropuertos.

— En su orientación "hacia adentro", se enfatiza la "deuda social" y el apoyo a la producción hacia el mercado interno —en el pasado sólo se apoyó la producción para la exportación, en detrimento del campesinado y de otros sectores populares—. Para ello ofrece la perspectiva de un sistema nacional de comercialización (para evitar intermediarios) en favor del campesinado, dar autonomía fiscal a las municipalidades y apoyar al pequeño empresario, así como realizar inversiones productivas para incentivar la producción alimentaria local.

— El programa social pretende ampliar la red de servicios básicos (salud, educación, vivienda, tierra) para lo cual propone la creación del "Fondo de Inversiones Sociales". Este fondo tiene proyectado responder a la "deuda social" a la que se aludió precedentemente.

El programa incluye "El proyecto internacional", con el fin de ampliar y consolidar el espacio internacional. Para ello se mantiene la neutralidad

activa, el estímulo a las negociaciones con países y grupos extranjeros para la inversión y cooperación con Guatemala y la puesta en marcha de una política de "cielos abiertos" para fomentar el turismo.

Las reacciones respecto del programa en el sector privado fueron positivas (el quetzal volvería a valorizarse frente al dólar americano, luego de la caída de los precios del café); más aún cuando los EE.UU. otorgaron una donación de US\$ 56 millones para "la balanza de pagos". El sector laboral, de hecho, no se refirió al programa, por escepticismo; igualmente, los partidos políticos. Ante la opinión pública, el gobierno mostró al menos que tenía un programa de corto plazo relativamente estabilizador. De hecho era una continuidad del PRES, con los defectos de no contar con una supervisión y una evaluación permanente para su implementación. La redacción recayó en el ministerio de Finanzas, ministerio que tomó la dirección de la acción estatal, dentro del mismo patrón de la economía social del mercado.

## 2. *El presupuesto estatal ambiguo*

La caída de los ingresos estatales fue precedida por la caída de los precios del café y la reducción de las cuotas de azúcar a exportar hacia los EE.UU., ingresos importantes para el erario estatal.

El sector patronal, como de costumbre, cuestionó el elevado presupuesto en teoría sólo 3% superior al aprobado en 1986 con sus ampliaciones. (Pero el presupuesto se recortó en un 60% en lo que respecta a la inversión, para estabilizar la moneda, que se consiguió). El sector patronal cuestionaba el presupuesto porque los fondos necesarios para superar el déficit sólo podrían provenir del aumento de impuestos. (Véase cuadro 7). Si el aumento de impuestos lo decreta el gobierno sin su debida concertación, ciertamente dicho sector haría tambalear al propio gobierno (como sucedió en junio de 1983 y en abril de 1984). Sin embargo, tienen la protección de la presidencia del Banco de Guatemala que asumió su autonomía y, con ello, la potestad real de controlar la deuda pública interna (potestad que se usó en 1986 para no otorgar fondos de la deuda para la inversión pública). Esta situación da confianza al sector patronal. Así, consideran que el déficit previsto para 1987 de Q. 492,9 millones, no llegará a ese monto, pues esperan recortes reales a la inversión pública. Y si bien en 1984 el presupuesto era de un poco más de Q 1.000 millones, la moneda local era cambiada oficialmente a Q. 1 por 1 dólar (oficialmente en 1987 es de Q. 2,50 por 1 dólar), lo cual implica que se está nivelando el presupuesto estatal. Por su parte, en los sectores laborales existe desconfianza ante la posibilidad de que el programa de inversión social gubernamental no se cumpla, dada la experiencia observada en 1986. En ese sentido, la demanda de aumento salarial de la burocracia y de los otros actores laborales es justa, en tanto son estos sectores los que llevan la carga del "sacrificio", por la escasez de los aumentos y el índice de inflación que llegó al 30% en 1986.

Así, la perspectiva de una reforma tributaria, que se incluye en el Programa de Reorganización Nacional, parecería que no tendrá viabilidad

Diagrama 5  
Guatemala: Resumen de las tareas principales del Plan de Reorganización Nacional

Tarea	Problema	Metas	Cualitativas	Periodo	Inversión/ fuente fin.
1. Agua					
1.1. Agua potable	Sólo un 33% de la población tiene acceso	Introducir a unas 100 comunidades (100 000 hogares beneficiados)	— Incremento del empleo — Mejorar el ingreso	1987 a d/c, 1988	Q10.0 mill./ FIS Tarifas
1.2. Agua p/riego	Sólo 75.000 hect. tienen sist. de riego (sobre un total de 500.000 hect.)	Introducir sist. de riego a 42.500 hect. (10.000 pequeñas y med. empresas agrícolas beneficiadas)	— Consolidación de empresas agrícolas — Incremento de ingresos y generación empleos — Aumento de 2 a 4 cosechas anuales — Extensión mercados internos y externos.	1987 a d/c, 1988	Q42.5 mill./ Contrib. empr. FIS Prést. y don. extranjeras
2. Tierra					
	— Distribución desigual — Baja productividad — Tierra mal aprovechada	— Compra de 100 cabañas — A definir en el resto del período presidencial	— Proyectos integrales de entrega de tierra agrícolas — Formación empresas agrícolas — Incremento del número de propiet. y socios agrícolas	1987	Q18.00 mill./ CEI/FIS
3. Carreteras y caminos vecinales					
	— 85% de las carreteras de terracería y el 74% de las asfaltadas en estado regular o malo — Falta de interconexión terrestre del país.		— Caminos vecinales de apoyo a la produc. del interior de la Rep. — Integración física de El Petén — Incremento del empleo — Recistr. del ingreso	1987-88 Q98.7 mill./ Org. fin. multilaterales Recursos internos Cooper. bilat.	
4. Vivienda					
	— No se produce ni el 10% del déficit habit. causado por el crec. poblac. con servicio	— Familias de lotes	— Estímulo a la produc. de conjuntos habitac. en el área urb. y rural	1987-88 Q935.7 mill.	
	— Solo en 1986 se creó un déficit de 32.000 viv.	— (beneficio a unas 50.000 personas)			
	— El déficit acumulado es de 650.000 unidades				
5. Seguridad alimentaria					
	— Un 33% de los niños padecen de retraso en el peso	— No estipulado	— Garantizar el suministro de alimentos básicos (maíz, frijol, arroz, huevos, carne de pollo y de pescado, medicinas básicas, leche, pan y aceite)	1987-88 No cuantif.	
	— Un 50% de los niños padecen retraso en la talla		— Hay insuficiencia de alimentos básicos	BD Estado (FIS) Sist. Financiero nac. Organizac. no gubern. de desarrollo	
	— Hay insuficiencia de alimentos básicos		— Hay insuficiencia en el sustento diario		
					en cantidad suficiente y en forma permanente.

(continuación Diagrama 5)

3. Carreteras y caminos vecinales
  - 85% de las carreteras de terracería y el 74% de las asfaltadas en estado regular o malo
  - Falta de interconexión terrestre del país.
4. Vivienda
  - No se produce ni el 10% del déficit habit. causado por el crec. poblac. con servicio
  - Solo en 1986 se creó un déficit de 32.000 viv.
  - El déficit acumulado es de 650.000 unidades
5. Seguridad alimentaria
  - Un 33% de los niños padecen de retraso en el peso
  - Un 50% de los niños padecen retraso en la talla
  - Hay insuficiencia de alimentos básicos
  - Hay insuficiencia en el sustento diario

6.	Exportaciones — Escasa diversificación — Estancamiento del MCCA — Lento crecimiento — Escasez de divisas	No determinadas	— Contribuir a la react. económica — Generar empleos y estabilizar precios — Aumentar el ingreso de divisas		
7.	Seguridad Urbana	No determinadas	Erradicar progresivamente la violencia		
8.	Servicios de Salud	— Incremento en la violencia por: — Causas estructurales (injusticia social) — Causas políticas (grupos interesados en la desestabilización) — Causas coyunturales (contradicciones sociales y crisis econ.)	Erradicar la escasez de las medicinas a partir de mayo de 1987 — Impulsar programas	— Agilizar la comercialización	Inicio inmediato. FIS Evaluación Modific. a/ No cuantif.

conforme a la "concertación" con el sector privado, aunque quedó como una necesidad de realizarse en 1987.

En noviembre de 1986, a través del decreto número 67-87 del Congreso de la República fue aprobado el presupuesto general de ingresos y gastos del Estado para el ejercicio de 1987. El Ministerio de Finanzas señalaba que el mismo constituiría "...el principal instrumento de política económica del gobierno para lograr la reactivación económica del país en un marco de estabilidad financiera", esto, en referencia a los logros obtenidos por el PRES. Como objetivo fundamental del presupuesto, el decreto expresaba:

"1) Aumentar significativamente los ingresos corrientes del gobierno a través de cambios administrativos y legales que mejoren la eficiencia en la recaudación y contrarresten la evasión fiscal. 2) Ejecutar una política racional del gasto público, que cubra los egresos básicos para garantizar el funcionamiento del Estado y fortalecer la inversión pública, especialmente aquella que permita estimular la producción y la generación de puestos de trabajo. 3) Avanzar en la corrección de los desequilibrios financieros de la economía con un déficit fiscal inferior al presupuestado en 1986 y financiado en su mayor parte con recursos externos a largo plazo y bajas tasas de interés".

Los objetivos de ampliar los ingresos por medios tradicionales, sin nuevos impuestos, son de difícil obtención. En efecto, el déficit presupuestario se ha vuelto un problema, ya que los ingresos recaudados fueron menores a los esperados (véase cuadro 8) y para 1987, las variaciones, esto es el aumento de ingresos también estarán por debajo de las necesidades (cuadro 9). Se mantiene, pues, una arcaica estructura tributaria basada en impuestos indirectos (cuadro 10). Las necesidades son tres: la deuda pública, en especial el servicio de deuda externa (véase cuadro 11), la realización de proyectos sociales y la diversificación productiva, dado el estancamiento de los productos tradicionales de agroexportación (véase cuadro 12).

### 3. Persisten los problemas en la ejecución y gestión de proyectos estatales

En lo relativo al presupuesto quedaban claros los problemas que había en materia de fondos para los proyectos estatales. Ahora nos aproximaremos a un problema profundo que, hojas atrás, sólo fue señalado de paso.

Guatemala tiene en la actualidad alrededor de 630 millones de dólares pendientes de desembolso por parte de organismos financieros internacionales, por créditos contratados desde hace un buen número de años. De ese total, el 80% corresponde a proyectos apoyados por el BID.

El sólo desembolso de esas cantidades sería suficiente para activar la economía. Entonces, ¿cuál es la razón de la tardanza? La respuesta es la

**Cuadro 8**  
**Guatemala**  
**Principales Ingresos Tributarios del Gobierno Central**  
**(Q. millones)**

Concepto	Meta <sup>a</sup> Al 31/12/86	Estimación <sup>b</sup> Al 31/12/86	Recaudado Al 31/12/86
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>1.580.7</b>	<b>1.397.3</b>	<b>N.D.</b>
Impuesto sobre la renta	118.8	162.0	169.7
Impuesto sobre las importaciones	153.6	141.4	133.3
Impuesto sobre las exportaciones	460.0	225.0	213.0
Impuesto al valor agregado	279.7	310.0	310.0
Otros	568.6	558.9	N.D.

<sup>a</sup> Contenida en el Programa de Reordenamiento Económico y Social (PRES)

<sup>b</sup> Elaborado por el Banco de Guatemala en noviembre de 1986.

N.D. no disponible.

Fuente: Elaboración FADES, con base en datos del Banco de Guatemala.

**Cuadro 9**  
**Recaudación fiscal de los principales tributos**  
**1986 — 1987**  
**(Q millones)**

	1986 <sup>1</sup>	1987 <sup>2</sup>	Variación	
			Absoluta	Relativa
A. Impuestos Directos				
a. Sobre la renta	169.7	189.0	19.3	11.4
b. Otros	N.D.	27.0	N.D.	N.D.
B. Impuestos Indirectos				
a. Sobre importaciones	133.3	180.0	46.7	35.0
b. Sobre exportaciones	213.0	224.8	11.8	5.5
c. Timbres y papel sellado	71.6	85.4	13.8	19.3
d. IVA	310.0	371.0	61.0	19.7
e. Sobre consumo de combustibles	44.2	50.0	5.8	13.1
f. Sobre bebidas alcohólicas	48.5	50.3	1.8	3.7
g. Sobre cigarrillos	35.0	43.0	8.0	22.9
h. Otros <sup>3</sup>	N.D.	52.8	N.D.	N.D.

<sup>1</sup> Cifras preliminares.

<sup>2</sup> Proyección oficial.

<sup>3</sup> Incluye impuestos sobre bebidas gaseosas, compra venta de inmuebles, circulación de vehículos, servicios telefónicos y otros.

Fuente: Elaboración FADES, con base en datos del Banco de Guatemala.

**Cuadro 10**

**Comparación de los Ingresos del Estado Presupuestados y la Probable Percepción — Ejercicio Fiscal 1987**  
 (Millones de Quetzales)

Concepto	Presupuestado	Probable	Varilación
Ingresos Totales (A + B)	2.556.2	2.056.9	499.3
A. Ingresos Corrientes (1 + 2)	1.922.7	1.613.4	309.3
1. Tributarios	1.667.0	1.357.7	309.3
Directos	285.6	226.4	59.2
Sobre la renta	233.6	186.7	46.9
Empresas	174.3	130.4	43.9
Personas	59.3	56.3	3.0
Sobre la propiedad	43.3	31.0	12.3
Sobre herencias, legados y Transferencias patrimoniales	8.7	8.7	---
Indirectos	1.381.4	1.131.3	250.1
Sobre comercio exterior	796.1	605.3	190.8
Importaciones	210.0	177.7	32.3
IVA s/Importaciones	167.8	159.3	8.5
Exportaciones	418.3	268.3	150.0
Impuestos especiales	585.3	526.0	59.3
Papel sellado y timbres fiscales	85.4	85.4	---
IVA s/ventas y serv. no personales	230.2	207.9	22.3
Sobre alcoholes	65.2	51.5	13.7
Sobre cigarrillos	42.0	42.0	---
Consumo derivados del petróleo	58.3	58.3	---
Extraordinario GUATEL	50.9	27.6	23.3
Otros impuestos y tasas	53.3	53.3	---
2. No tributarios	255.7	255.7	---
Rentas patrimoniales	50.2	50.2	---
Montepío	18.6	18.6	---
Servicios públicos	18.1	18.1	---
Transferencias corrientes recibidas	142.3	142.3	---
Del sector externo	44.4	44.4	---
Del sector privado	91.9	91.9	---
Del sector público	6.0	6.0	---
Otros ingresos	26.5	26.5	---
B. Ingresos de capital	622.5	443.5	190.0
a. Préstamos externos	126.7	202.8	86.9
b. Negociación de bonos	495.8	240.7	103.1

Fuente: Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.

**Cuadro 11**

**Guatemala: Estimación de las amortizaciones externas a realizar en 1987**  
 (En millones de U\$S dólares)

Corto plazo .....	180.8
FMI (préstamo stand-by) .....	19.0
Eximbank, US-AID.....	50.0
Eximbank, USA-FCIA .....	36.0
Bladex .....	20.0
Mocatta Metals Corp .....	43.0
Banco de México .....	7.8
First Pennsylvania Bank .....	1.0
Lloyds Bank .....	4.0
 Mediano y largo plazo .....	236.2
Banco Central de Argentina .....	2.0
Chasse Manhattan Bank .....	2.2
Sudamerikanische Bank .....	0.7
Commodity Credit Corp .....	32.9
Eximbank de Taiwan .....	1.9
Security Pacific National Bank .....	3.4
FRY-BID .....	9.6
BCIE .....	9.7
TRAFCO .....	30.0
Banco de Santander, Madrid .....	16.2
Banco de Santander, Miami .....	20.0
AIGPRD .....	6.5
Convenio Fondo de Inversión de Venezuela .....	80.9
Banco Central de Costa Rica .....	3.4
Wells Fargo Bank .....	16.8
 Total de amortizaciones externas a realizar .....	417.0

Fuente: Banco de Guatemala.

**Cuadro 12**  
**Guatemala: Proyección de las principales exportaciones,**  
**años 1986 — 1992<sup>a</sup>**  
**(1984 = 100)**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Café	141,0	114,8	108,1	111,3	114,6	118,5	122,5
Cardamomo	74,6	71,9	74,7	79,2	83,7	86,9	90,2
Algodón	67,6	77,6	85,3	104,3	117,1	125,7	135,0
Azúcar	110,0	133,6	180,7	225,7	278,5	277,1	275,7
Banano	110,1	112,6	113,4	113,9	114,5	117,5	120,5
Petróleo	49,7	58,9	66,0	66,0	66,0	70,4	75,1
Carne	96,9	101,2	116,2	123,3	130,8	136,5	142,3
Manufacturas	105,1	101,4	105,2	111,5	117,9	122,4	127,0

<sup>a</sup> Términos supuestos para rellenar la brecha: 11% tasa de interés, siete años plazo, y tres años de gracia.

Fuente: Banco Mundial.

lenta ejecución de los proyectos estatales en marcha, verdadero talón de Aquiles del sector público guatemalteco. Esa lentitud a su vez implica que los desembolsos sean igualmente lentos por parte de los bancos con los que se han contratado los créditos. Ello se debe principalmente a:

- Falta de recursos locales que deben otorgarse en contrapartida del préstamo externo.
- Ley de Compras que complica el sistema de licitaciones por el alto grado de burocratismo.
- La Dirección Técnica de Presupuesto ejerce el control sobre los proyectos, lo que no es de su competencia, obstaculizando el desarrollo del proyecto.

A esto hay que agregar la escasa capacidad de dicho sector para generar proyectos, producto de la austeridad, del recorte del personal del sistema de planificación en las oficinas públicas y de la falta de política al respecto, como legado del régimen militar. De ello derivó la ausencia de estudios completos de proyectos y la falta de personal calificado que el gobierno no puede suplir de un día a otro, y menos con escasos recursos.

De allí que se encuentra casi concluido el proyecto de creación del Sistema Nacional Financiero de Pre-inversión (SINAFIP), organismo al que paradójicamente el BID dará un crédito de 10 millones de dólares para ponerlo en marcha. Este mecanismo se inaugurará a mediados de 1988.

El problema clave, entonces, es la gestión administrativa, que tiene varios niveles; leyes que obstaculizan la rápida compra de materiales; problemas de personal, en la medida en que muchas veces los encargados de unidades ejecutoras no tienen capacidad suficiente, han sido puestos en esos cargos por su relación con el partido oficial. Ello requiere de una reforma administrativa, parte de una política que debería implementarse en el futuro.

#### 4. Breve análisis

El PRES (Programa de Reordenamiento Económico y Social) tuvo por objetivo lograr la estabilidad financiera e iniciar los trabajos para satisfacer ciertas demandas sociales. Los condicionantes de la realidad hicieron posible que la estabilidad financiera se lograra por causas internas y externas. Primero, al reducirse la liquidez interna se amplió el porcentaje del encaje bancario del sistema; se sacaron de circulación los depósitos del Instituto de Seguridad Social —en 1987 ocurrirá algo similar con otras entidades descentralizadas—, y se elevaron modestamente los intereses bancarios. Segundo, se renegoció parte de la deuda externa situándose su servicio en un 40% (hubiera sido de un 57% en caso de no haberse negociado), descendieron los precios del petróleo y se elevaron los precios internacionales del café. La moneda logró estabilizarse y en los comienzos de 1987 el gobierno pudo anunciar que Q. 2,50 eran equivalentes a 1 US\$ para todo el comercio exterior. (A fines de 1985, 1 dólar se cotizaba en el mercado negro a casi Q. 4). Esto produjo un quiebre a la inflación importada. Por otra parte,

al otorgarse Q. 2,50 por cada U\$S 1 exportado, los ingresos de los exportadores subieron, ya que no aumentaron los salarios; a cambio, el gobierno elevó en un pequeño margen los impuestos de exportación, lo que le permitió aumentar sus ingresos fiscales, razón por la cual el déficit no fue tan elevado (1,4% del PIB). A esto se llamó "concertación" con la derecha que políticamente le dio confianza a este grupo, y el flujo relativo de capitales volvió a retornar a Guatemala.

La paradoja, sin embargo, se hizo presente. La concertación con la "derecha" causó en cierto modo desazón entre los partidos ultraderechistas tradicionales que estaban perdiendo su base social, la cúpula del sector patronal, y reaccionaron para tratar de ganar ese espacio político perdido.

##### *5. La ultraderecha busca un espacio político a través de la presión*

Ciertos grupúsculos del sector privado y algún partido de extrema derecha, dada la pérdida de su papel político tradicional dentro del actual proceso de apertura, libraron una campaña antigubernamental en marzo de 1987 para recuperar el espacio político perdido.

Se utilizó la prensa, con certeras acusaciones de que diversos funcionarios públicos eran o habían sido miembros del Partido Guatemalteco del Trabajo —PGT— (comunista). Los medios de comunicación expandieron la "noticia", haciendo cundir cierto temor por una vuelta al "pasado" represor. Paralelamente, la dirigencia patronal, por medio de comunicados de prensa del CACIF, presionaba al gobierno criticando el alto presupuesto, los nuevos impuestos, cuestionaba la neutralidad activa tradicionalmente ultraderechista y golpista, hizo declaraciones en el mismo sentido. Entretanto, aparecían cadáveres, con lo que quedaba claro la acción de los escuadrones de la muerte nuevamente. Entonces, según rumores, hubo un acercamiento con el Ministerio de la Defensa, pero no hubo respuesta.

Por su parte, el nuevo ministro de la defensa, que asumió a comienzos de 1987, ha logrado dar cohesión y limar las fisuras existentes en el interior del ejército, dándole a cada grupo puestos de importancia en el mando de la institución. Asimismo, ha replanteado la educación que reciben los oficiales, tendiente a lograr una pedagogía democratizadora, con vistas a que se integren al proceso y superen la ideología tradicional que nutrió a la institución durante la guerra, que sigue vigente pero con baja intensidad. Al menos en el corto plazo, este hecho implica de que no hay interés en promover o participar en un golpe de Estado.

La respuesta de los partidos políticos, con excepción del MLN y UCN, implicó un "compromiso democrático" en apoyo del proceso democratizador, el cual sería debidamente suscripto en el Congreso de la República; se trataba de un apoyo a la gestión gubernamental.

La falta de eco en el ejército y en los partidos en general redujo la presión ultraderechista, e incluso produjo una variación en la tónica antigubernamental de la prensa (aunque por poco tiempo, pero el suficiente para que mermara el temor que reinó durante algunas semanas en la población).

##### *6. Reivindicaciones populares y huelga de la burocracia*

Luego de calmarse la campaña indicada, ante la caída real de salarios del -17%, observada en 1986, en abril de 1987 la burocracia declaró una huelga general. Entretanto, las reivindicaciones del padre A. Girón se levantaron nuevamente en reclamo de tierras. El gobierno entregó, como lo había prometido, dos lincas. A su vez 200 mil campesinos se organizaron con el mismo fin.

La huelga de la burocracia, con sus 150 mil empleados públicos y cuyas demandas persistieron por más de 20 días, fue la primera prueba de fuego para el gobierno con los sectores populares.

El problema fue afrontado por el gobierno sin reprimir ni ceder a las demandas salariales de aumento general de Q. 100 mensuales para todos los trabajadores del sector. La primera actitud respondía al hecho de no consolidar el movimiento y la segunda se debió a razones propias del principio de autoridad. El problema fue interpretado como un movimiento que iba más allá de meras reivindicaciones salariales. El movimiento surgió inmediatamente después de la campaña ultraderechista; asimismo, existían en la burocracia elementos ajenos a la típica reivindicación popular. Por lo tanto, dada la heterogeneidad de sus componentes, surgió la idea de que esencialmente se intentaba cambiar la política económico-social del gobierno. En todo caso, había líderes del PSD y de la DC, entre la dirigencia de algunas instituciones, que no se prestaban a ese juego (apoyaron las reivindicaciones salariales y sociales del movimiento, pero lograron, finalmente, llegar a un acuerdo con otros dirigentes de la oposición ligados posiblemente a grupos políticos tradicionales).

Por la heterogeneidad del movimiento y por la ambigüedad de sus perspectivas políticas, las agrupaciones obreras y campesinas existentes no dieron su aval a la huelga de la burocracia: sólo comunicados de prensa breves daban a entender su apoyo. Pero el 1º de mayo, en plena huelga, no hicieron eco de sus reclamos. Ese día, las manifestaciones obreras y campesinas, al igual que las de la burocracia, fueron mínimas. Ello revelaba lo incipiente de su organización y la incapacidad de sus dirigentes para dirigir un frente común y hacer valer sus justas demandas.

El gobierno en 1986 registró 17 nuevos sindicatos y hasta mayo de 1987 llevaba registrados 22 nuevos, que se sumaron a los anteriores. Es poco, pero ello revela que no existe una política gubernamental en su contra (pero en lo que respecta a la sindicalización de la burocracia el gobierno impuso una serie de restricciones).

En síntesis, el gobierno salió adelante luego de esta primera gran prueba. Sin embargo, se evidenciaba un malestar por la política neoliberal del gobierno, con mezclas de keynesianismo, la cual proseguiría.

El gobierno no aceptó un control de precios para los productos de la canasta familiar. Mantuvo su postura de invertir conforme a lo planeado para reactivar la economía, en lugar de aumentar el gasto del sector público, como hubiera sucedido si accedía a las demandas salariales indicadas. Sin embargo, dentro del programa gubernamental estaba previsto un

aumento de Q. 25 mensuales para la burocracia, así como la inscripción como trabajadores normales de aquellos sólo contratados anualmente (cerca de 50 mil planilleros de la Dirección de Caminos). Asimismo, el gobierno contemplaba el aumento del salario mínimo especialmente en el campo (2/3 más del actual) y dejó recomendado, para el sector industrial y comercial, un aumento pero en realidad sigue en estudio un proyecto de salario mínimo, igualmente que la apertura de una oficina en defensa del consumidor, en el Congreso.

### 7. Una modesta reforma tributaria

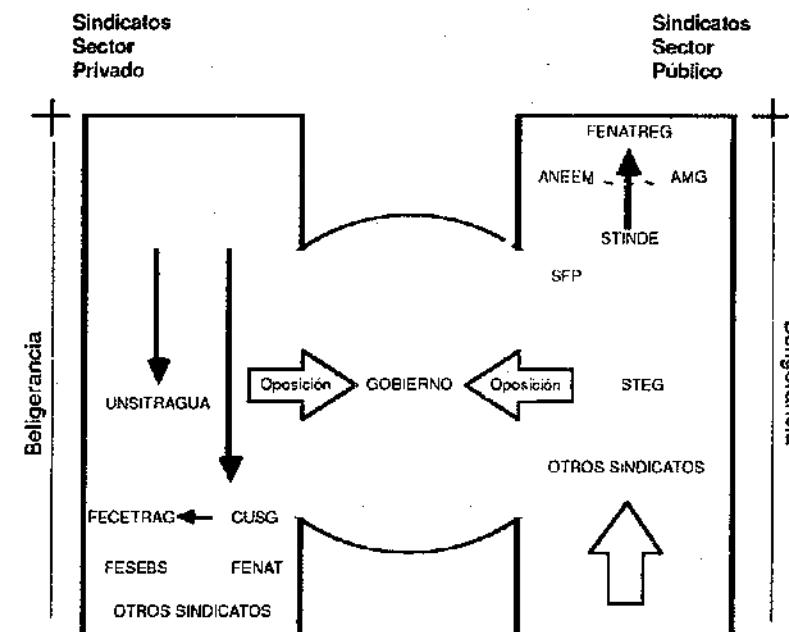
Luego de una discordante concertación con el sector privado o empresarial durante un año, el ejecutivo dispuso remitir en septiembre de 1987 al Congreso un "paquete" tributario, tercer intento en la década por instaurar una reforma tributaria. Interín de la concertación, se aceptó que ésta tuviera un alcance modesto, pero importante para acrecentar los recursos estatales, a cambio de la supresión del control y la supervisión del comercio exterior, al cancelarse en ese mes los servicios de la SGS. Los impuestos aprobados en el Congreso, en un acalorado ambiente político, confirmaron que la readecuación tributaria consistía en un 25% de las ganancias en concepto de impuesto sobre la Renta, limitando los ranglones de deducciones posibles para las grandes empresas; 12% para las pequeñas y medianas empresas, es decir, un poco menos que en el pasado. Un impuesto territorial único afectó los inmuebles con valor superior a los Q. 70 mil en 9 por millar, acompañado de un nuevo valor de los mismos, conforme al propio valor adjudicado por los propietarios. El resto de los inmuebles quedó, como en el pasado, en 3 y 6 por millar, imponiéndose también la valorización por parte del propietario, y que el Estado no está en condiciones de hacer un nuevo catastro en el corto plazo. Adicionalmente, se amplió el impuesto a la circulación para nuevos automóviles de lujo. Pero no se aprobó, tal vez como parte de la negociación, el nuevo impuesto al comercio exterior.

El ambiente político durante los debates en el Congreso estuvo matizado por la propaganda del sector empresarial en contra de los impuestos readecuados, en consonancia con las manifestaciones públicas dirigidas por los partidos de derecha y ultraderecha y toda la red de la prensa haciendo eco de tales planteamientos. En el pasado, esta situación hubiera hecho tambalear a cualquier gobierno: las amenazas de paro, sobre todo en la distribución de combustibles eran un detonante. La ultraderecha parangonó al ejecutivo con un chofer y, en ese razonamiento terrateniente, si no funcionaba había que despedirlo.

Pero el ejército apoyaba la "reforma" que le aseguraba nuevos recursos para sus planes propios y porque era consciente de que la ayuda en áreas rurales restaba base social de sustentación a la guerrilla.

De cien diputados, 68 votaron en favor de las nuevas medidas impositivas. El partido oficial sólo tenía 51 diputados; fueron apoyadas, inciso, por algunos grandes terratenientes, así como por diputados de la "bancada de

Diagrama 6  
Guatemala: Ubicación relativa de los distintos grupos sindicales ante el gobierno  
Mayo de 1987



#### Sector privado:

CUSG: Confederación de Unidad Sindical de Guatemala  
FESEBES: Federación Sindical de Empleados Bancarios y de Seguros  
FENAT: Federación Nacional de Trabajadores

FECETRAG: Federación Central de Trabajadores de Guatemala  
UNSITRAGUA: Unidad Sindical de Trabajadores de Guatemala

#### Sector público:

AMG: Asociación Magisterial de Guatemala  
ANEEM: Asociación Nacional de Educadores de Enseñanza Media  
FENATREG: Federación Nacional de Trabajadores de Educación de Guatemala.  
STEG: Sindicato de Trabajadores de la Educación  
SFP: Sindicato de Finanzas Públicas  
STINDE: Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional de Electrificación.

Fuente: Personal y en base a información de FADES.

izquierda democrática", entre ellos, dos del partido socialista, aunque a cambio de emitir una lista de precios tope, el congelamiento de alquileres y la promesa de elevar los salarios mínimos (a fin de frenar un tanto la inflación derivada). Incluso se aceptó exonerar el impuesto al valor agregado (IVA) que afectaba a las medicinas.

Las federaciones sindicales, en principio reticentes a dar su apoyo a los nuevos tributos, estuvieron de acuerdo con los lineamientos de la banca de izquierda democrática. Pero se mantendrían equidistantes de los sectores patronal y gubernamental.

La guerrilla, mediante comunicados de prensa, se opuso a los impuestos, indicando que su objetivo era sobre todo de tipo contrainsurgente.

De lo que se trataba, en esencia, era saber si el gobierno, por primera vez en treinta años, era capaz de enfrentar al sector patronal que tradicionalmente había comandado la política económica gubernamental. Se trató, así, de un juego de fuerzas y el sector patronal dispuso un paro general de actividades de tres días; el control de la distribución del combustible fue el principal factor de su fuerza, en tanto la ultraderecha agilizó su actividad subversiva juntamente con una campaña publicitaria sin precedentes, hasta lograr un compromiso con el gobierno. (Hoy 15 de octubre de 1987 se preve una cesión relativa del gobierno en materia fiscal).

## 8. El escenario global actual

La viabilidad del sistema es posible y el proceso democratizador introduce nuevos elementos de concordia. El bloque en el poder ha visto los frutos económicos del proceso: no de manera lineal, sino contradictoriamente, pero encausado.

Entretanto, la ligera apertura política, dentro de ciertos límites, es una transición de respiro para los grupos populares cuya organización conoció la represión oficial y la autorepresión por tres décadas. Para la izquierda representa un desafío intelectual de envergadura y una posibilidad de ensayar su participación, como lo hacen ya algunos partidos como el socialista democrático, cuya tarea será la de agrupar a la social-democracia que tiene amplios seguidores en el país. Pero se trata de un desafío, en la medida en que los ejes del bloque en el poder están sólidos, y tradicionalmente no han inspirado confianza.

La economía en 1987 se ha reactivado tanto en el campo como en la ciudad, sea por los buenos precios del café en 1986, y a pesar de su caída en 1987, o por la cooperación internacional renovada al gobierno civil, o por la estabilidad financiera lograda. El desempleo ha disminuido y la inversión privada ha repuntado en forma modesta, pero importante. La inversión pública, pese a su defectuoso sistema administrativo, va adelante, pero aún con un impacto menor dado su bajo porcentaje en relación al PIB (la reforma tributaria podría aumentar el porcentaje).

La concertación que existe con el ejército y en cierta medida con el sector empresarial, también se ha dado con algunos partidos políticos. Los

sindicatos, con una tarea de organización incipiente, no se han opuesto frontalmente al gobierno, aunque su meta es que éste propicie alzas salariales.

La concertación no se ha basado en un acuerdo mínimo programático de gobierno, previo o durante su desarrollo, sino más bien en un *modus operandi* para dar cauce a una transición limitada. Así, la reforma tributaria es suficiente por el momento, dado el acuerdo para no realizar en este mandato nuevas reformas (agraria, por ejemplo).

Los grupos guerrilleros han vuelto a unificarse pero no han logrado superar los efectos de la derrota estratégica. El diálogo solicitado al gobierno se ha traducido en una vaga aceptación —conforme la recomendación del programa de paz centroamericano firmado en agosto de 1987—.

Asimismo, es necesario advertir que se da una convergencia entre los lineamientos de 1982 y el actual proceso democratizador, que adquiere su propia fuerza y novedad no preestablecida que conduce a cierto espíritu de tolerancia ideológica, desconocido, paralelo al anhelo de paz centroamericana. Este fenómeno es digno de ser estudiado.

## 9. Las perspectivas generales

El sistema de *partidos políticos* continuará, pero sin la presencia de grupos marxistas-leninistas como hasta el presente; pues no obstante existir un relativo consenso al respecto entre el gobierno civil y la jerarquía militar —según se dio a entender en mayo de 1987— aún operan fuerzas "fuera del control" que no lo permitirían realmente, aunque no haya ninguna prohibición legal.

La *concertación*, que procura el Congreso entre el partido gobernante y los demás, es parte del interés de todos sus miembros —con excepción del MLN— por sostener el aún frágil proceso democratizador, dado que el bloque en el poder tiene aún preeminencia en la correlación de fuerzas políticas. Sin embargo, como es obvio, se irán dando fisuras.

La concertación del ejecutivo con el sector patronal en el mediano plazo se mantendrá, pues el gobierno persigue ante todo su consolidación dentro de la apertura política.

De ello hay cierta conciencia en el seno de las organizaciones incipientes del sector *laboral urbano y rural*, las cuales, tarde o temprano, lograrán la unidad que aún no poseen para hacer efectivas sus demandas ante el Estado.

La *insurgencia armada*, por su parte, renueva su lucha al no producirse reformas en el área rural que eliminarían la causa básica de su planteo político.

Esta situación presenta un teorema irresoluble para la sociedad en su conjunto. Para la organización laboral y los partidos deseosos de ampliar la apertura del proceso democratizador, la *insurgencia* posibilita la continuidad y la legitimación del poder de la institución armada ante la sociedad civil y sus más notables miembros del sector patronal. Por ello, se habrá de limitar

el espacio político del proceso, ya que no se excluyen acciones extralegales.

La modernización del Estado se ha proyectado más allá del mediano plazo. En tanto este gobierno se autocalifica como de "transición", lo importante es que existen bases constitucionales para dar un paso adelante. Esta transición se puede entender como un compás de espera mientras se consolida el proceso de democratización.

Así, el Estado requiere una despolitización en los puestos que requieren alta calificación y una reforma administrativa que pueda implementar la gestión pública; consolidar las tareas estatales para salvaguardar la especulación, conforme a las nuevas disposiciones de controlar los precios; descentralizar la labor gubernamental y modernizarla respecto de los sectores sociales más afectados por el abandono.

En relación a la deuda externa, de US\$ 2.500 a comienzos de 1987, ésta disminuyó en mayo de 1987 a US\$ 2.400, pero se ha autorizado al Congreso para negociar nuevos créditos por más de US\$ 300 millones, y poder así superar el problema de los ingresos estatales en los proyectos de inversión. Con respecto a estos proyectos habrá que requerir adicionalmente cooperación técnica para su ejecución y deberán modificarse la ley de compras y de fiscalización de la contraloría.

Con respecto a la descentralización, que tiene una base constitucional, se han creado los Consejos de Desarrollo Urbanos y Rurales a nivel departamental y regional, constituidos por funcionarios públicos y por representantes de las bases; es decir, con intereses ajenos a los tradicionales. Su puesta en práctica, tal vez en 1988, significará una contradicción por su coexistencia con los "polos de desarrollo", que aún mantienen autoridad militar.

En todo caso, el conflicto es secundario en la medida en que sólo se dará en ciertas áreas consideradas conflictivas por el actuar de la insurgencia. En todo caso, el problema podría profundizarse si dichas áreas tienden a extenderse. De superarse esa contradicción, los Consejos Regionales ampliarán los espacios de la "civildad" y del propio proceso democratizador. Pero ello requerirá una reforma del sector público, entre las entidades correspondientes del gobierno.

La administración de justicia, con su molde estructural tradicional y con el apoyo y la voluntad política que pareciera existir en los medios políticos, logrará avances modestos, pues se carece de una plena educación ciudadana y de mecanismos tecnificados que permitan superar las deficiencias y la corrupción de los órganos competentes (en especial de la policía). En cuanto a la autonomía del Organismo Judicial, existe entre sus miembros la voluntad por mantenerla, especialmente en su cúspide; en el campo la situación varía pues persisten cacicazgos diversos, de difícil control para las autoridades centrales. La Corte de Constitucionalidad ha logrado mantener su posición autónoma luego de décadas de arbitrariedad. Desde ya es un interrogante la eficacia o no del Procurador de Derechos Humanos, nombrado en agosto de 1987.

En cuanto a los medios de comunicación se mantendrá la libertad de

prensa, aunque dentro de una política conservadora, con las excepciones que siempre confirmarán la regla. Dichos medios no están ajenos a las campañas de desestabilización del gobierno, pero actualmente se observa una renovada conciencia sobre su papel en apoyo del proceso democratizador. De ser así, estos medios obedecerán a la correlación de fuerzas sociales en favor de la óptica conservadora, en "Última instancia".

La corrupción, tradicionalmente existente, se mantendrá a baja intensidad en tanto no existan grandes proyectos estatales.

## Bibliografía

### 1. Libros

Varios autores, *Los movimientos populares en Centroamérica*, FLACSO-Educa, Costa Rica, 1985.

Rojas, Francisco, *Relaciones internacionales en Centroamérica*, Icadis, Costa Rica, 1986.

Segesvary, Louis S., *Guatemala, complex scenario*, Center of Strategic and International Studies, Georgetown Univ., Washington, 1984.

Seresores, Caesar, *The Guatemalan legacy*, en *Report on Guatemala*, Sais Paper 7, The John Hopkins Univ., Washington, 1985.

### 2. Revistas noticiosas especializadas

*Central American Report*, Volúmenes I a XIV, Guatemala, 1982-1986.

*Infopress centroamericana*, números 340 a 738, Guatemala, 1981-1987.

*Correo Político y Correo Económico*, FADES, Guatemala, 1982-1987.

*Country Report*, The Economist Intelligence Unit, Guatemala, Londres, 1982 a 1986.

*Panorama Centroamericano*, núm. 5, Guatemala, enero-marzo de 1987.

### 3. Documentos

*Plan de Seguridad y Desarrollo*, SEGEPLAN, Guatemala, 1982.

*Plan Nacional de Desarrollo*, SEGEPLAN, Guatemala, 1986.

*Programa de Reordenamiento Económico y Social*, Ministerio de Finanzas, Guatemala, 1986.

*Programa de Reorganización Nacional*, Ministerio de Finanzas, Guatemala, 1987.

### 4. Estadísticas varias

*Centroamérica, la crisis en cifras*, IICA-FLACSO, Costa Rica, 1986.

## Democracia en la colonia: las transformaciones del Estado en la encrucijada puertorriqueña \*

Marcia Rivera\*\*

### I. Introducción

#### A. Las complejidades de la colonia

El caso puertorriqueño puede resultar extraño y paradójico a quienes no conocen la complicada madeja de relaciones económicas y políticas que definen la relación de este país con los Estados Unidos. Con la ocupación del territorio puertorriqueño por los norteamericanos en 1898, a raíz de la Guerra Hispanoamericana, se inició una relación colonial que ha resultado ser muy peculiar y contradictoria. Una relación que para muchos puertorriqueños es sinónimo de modernidad, progreso, seguridad, envidia de América Latina, y para otros representa la más descarada subyugación colonial. Una relación que lejos de ir generando consensos en la sociedad provee la base para los antagonismos y divisiones que impiden la solución de muchos problemas relativamente sencillos de manejo estatal.

La discusión en torno a la cuestión nacional marca cada momento y cada decisión que toman los puertorriqueños. Permea la vida cotidiana, la gestión pública, los debates sobre la economía, la familia, los deportes, la cultura, la educación. La cuestión nacional, además, ha sido el elemento articulador de los partidos políticos y del proceso electoral desde finales del siglo XIX, existiendo en la actualidad tres partidos con posiciones distintas en torno a ésta.

Aún cuando pudiera haber un consenso entre los puertorriqueños en el sentido de que se reconoce la necesidad de modificar las relaciones con Estados Unidos y solucionar en forma definitiva la cuestión del *status político*.

\* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

\*\* Directora del Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP).

co, el rumbo o dirección de los cambios propuestos distan enormemente. Las opciones de futuro se plantean o son entendidas como mutuamente excluyentes. Para los propulsores de la anexión formal de Puerto Rico a los Estados Unidos, la relación colonial actual es percibida como una que se mueve inexorablemente hacia un reclamo de independencia. Para los independentistas las estadidad federada sepultaría las aspiraciones de construir un Estado nación, a pesar de la existencia de una identidad nacional propia, reconocible desde principios del siglo XIX.

Si bien no hay un consenso sobre cuál debe ser la solución definitiva, tampoco se ha logrado un consenso procesal en torno a qué mecanismo podría utilizarse para lograr esta solución. Algunos partidos y grupos políticos plantean la celebración de un *referendum*; otros postulan la necesidad de convocar una Asamblea Constituyente, y otros señalan que previo a cualquier consulta al pueblo tiene que realizarse una transferencia de poderes del gobierno de los Estados Unidos. Este debate lleva ya casi un siglo, habiendo hecho Eugenio María de Hostos una propuesta tras la invasión de EE.UU. en 1898 donde reclamaba a independentistas, autonomistas y estadistas que se unieran en un gran movimiento patriótico para reclamar la soberanía plena para Puerto Rico como paso previo a negociar cualquier opción de relación política. De ahí que postulemos como tesis de nuestro trabajo que el curso que a lo largo de casi un siglo han tomado las relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos impiden la elaboración de consensos sociales y la definición de opciones de futuro entre los puertorriqueños. Lograr consenso en torno a la cuestión nacional, por razones que analizaremos en este ensayo, parecería, por ende, cada vez más difícil.

En una colonia, el aparato estatal resulta ser una compleja y confusa madeja compuesta de actividades propias y otras que son extensión del Estado metropolitano. Esto tiene amplias consecuencias para las relaciones entre las clases sociales en el sentido de que cualquier fuerza social que aspire a controlar el Estado tiene que enfrentarse o entenderse con el poder metropolitano. De ahí que la lucha social y la lucha política en Puerto Rico hayan tenido y continúen teniendo en primera o última instancia que considerar y confrontar los intereses del Estado norteamericano en el país.

A lo largo del siglo XX ha habido fluctuaciones grandes en el acercamiento o distanciamiento del Estado colonial puertorriqueño hacia el norteamericano. En momentos hubo cuestionamientos frontales propulsados por un vigoroso movimiento nacionalista, en otros la aceptación de la subordinación ha sido la característica. En todo caso, si podemos observar que el discurso ideológico de la colonia ha sido relativamente poco modificado a lo largo del siglo. Entre otros elementos de éste, los siguientes nos parecen importantes destacar para nuestro análisis:

1. Se presume la incapacidad de Puerto Rico para ser independiente por razón de su pequeñez territorial, su insuficiencia de recursos y su excesiva cantidad de población;

2. La Independencia sólo traería inestabilidad política y económica y se perderían las garantías de vida democrática que brinda la relación con los Estados Unidos;<sup>2</sup>

3. La cercanía geográfica con los Estados Unidos y la gran dotación de recursos naturales y económicos de ese país hacen natural y normal su interés en ayudar al proceso de desarrollo de los países de la región caribeña. Puerto Rico es afortunado en haber accedido a la égida de poder norteamericano porque puede disfrutar de ventajas y beneficios que otros no tienen.

A pesar de que estos supuestos son compartidos por el grueso de la población puertorriqueña, el debate político en torno a las opciones y el futuro del país se han ido polarizando en las últimas décadas. A partir de 1968 el proyecto anexionista, es decir aquél que busca la incorporación de Puerto Rico como Estado federado de los Estados Unidos de América, cobró nueva fuerza con la reorganización y renovación de su partido histórico de lucha, el *Partido Estadista Republicano*. Para entonces, este partido que sostuvo siempre fuertes vínculos con el Partido Republicano norteamericano se convirtió en *Partido Nuevo Progresista*, con una mística y discurso de modernidad, que se aseguraba vendría con la incorporación de Puerto Rico como Estado a EEUU. El crecimiento de esta fuerza tuvo, además, una base material importante: el incremento sostenido de la ayuda directa de Estados Unidos a las familias puertorriqueñas en momentos en el que el llamado "modelo puertorriqueño de desarrollo" comenzaba a dar señales de desgaste.

Aunque el imperialismo utiliza en Puerto Rico métodos de coerción y represión característicos de la dominación colonial,<sup>3</sup> la consolidación del proyecto neo-colonial se ha dado principalmente a través de la conformación de un Estado que podría catalogarse de democracia liberal clásica. Es muy importante conocer el alcance de esto pues constituye hoy uno de los ejes centrales para defender la continuación de la colonia. El grueso de la población reconoce que vive bajo condiciones de subordinación colonial pero su cotidianidad está definida por relaciones sociales donde prevalecen derechos y libertades característicos de democracias liberales antiguas y consolidadas. Aún cuando hay constantes violaciones de derechos civiles, particularmente hacia los militantes del movimiento independentista, la población siente que el sistema de justicia funciona, que se le garantizan su libertad de asociación, de expresión y su participación en elecciones cada cuatro años. Y eso es mucho más, entiende la población, de lo que sucede en el grueso de los países de América Latina y el Tercer Mundo.

#### *B. El marco jurídico legal del Estado puertorriqueño*

El marco jurídico-legal del Estado en Puerto Rico es bastante complicado justamente por la relación colonial. La Constitución de los Estados Unidos se aplica a Puerto Rico, la ciudadanía norteamericana nos fue impuesta en 1917, y no fue hasta los años cincuenta que se otorgó algún espacio de decisión política a los puertorriqueños. Tras largos años de lucha de reivindicación nacional, se logra aprobar una Constitución elaborada por los puertorriqueños en 1952. Vale aclarar, sin embargo, que ésta se redactó sin la participación y endoso de los independentistas y fue revisada y enmendada en última instancia por los Estados Unidos.<sup>4</sup> La Constitución de

Puerto Rico creó formalmente el Estado Libre Asociado y estableció los principios generales de la relación con Estados Unidos y los del funcionamiento de un gobierno local. Pero la delimitación de las esferas de poder entre lo federal norteamericano y lo nacional puertorriqueño es en muchas áreas ambigua y conflictiva. Así, por ejemplo, existen en Puerto Rico dos sistemas de justicia que operan paralelamente, un poder ejecutivo subordinado al ejecutivo de los Estados Unidos, una Legislatura con limitadas funciones, y áreas de absoluto control federal como lo son inmigración, comunicaciones y aduanas. En este trabajo examinaremos cómo la esfera de acción del Estado Libre Asociado se ha mantenido muy restringida desde su creación en 1952, mientras que la ingerencia de las agencias federales se ha ido extendiendo. Esto ha significado una gran tensión entre los sectores autonomistas del Partido Popular que quisieran ver más dinámico y expansivo al ELA y los sectores más conservadores. Es dentro de este contexto que analizaremos las políticas de transformación del Estado de los últimos años.

La Constitución del Estado Libre Asociado (ELA) es sumamente interesante aunque contradictoria. Por un lado, establece una serie de principios que consagran la voluntad del pueblo como fuente de poder público y permiten la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas. Así se dispone que el gobierno del ELA tendrá forma republicana y se consigna la separación formal de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Prohibe expresamente el discriminación por cuestión de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, e ideas políticas o religiosas; contiene una abarcadora Carta de Derechos donde se consignan la libertad de asociación, de palabra y de prensa; y está permeada de un espíritu que consagra el legítimo derecho a la libertad íntima. Su Carta de Derechos garantiza también que toda persona tiene protección de ley contra ataques abusivos a la honra, reputación y a su vida privada o familiar. Protege, también, contra incautaciones irrazonables de las personas, casas, papeles y efectos y prohíbe la interceptación de comunicaciones telefónicas.<sup>5</sup> En muchos sentidos, la Constitución de Puerto Rico es más avanzada y progresista que la propia Constitución norteamericana y que la de muchos países latinoamericanos. Pero reproduce un esquema de organización del Estado similar al norteamericano que tiene poco sentido en el contexto territorial y cultural puertorriqueño. Por ejemplo, dispone un sistema parlamentario bicameral con representación por distritos y por acumulación en una situación de pequeñez geográfica que no lo amerita y que ha demostrado en la práctica ser ineficiente y altamente costoso.

### C. Los partidos políticos

El mecanismo operativo central de la democracia liberal en Puerto Rico lo constituye el sistema electoral. Los partidos, principales entidades políticas del país, están organizados desde hace mucho fundamentalmente alrededor del debate de alternativas de relación con los Estados Unidos. Esto, a

pesar de que las elecciones no deciden nada sobre el *status político* del país. Así, históricamente ha existido un partido anexionista que sostiene que Puerto Rico debe incorporarse como Estado formal a la nación norteamericana. Esta tendencia se articuló como Partido Republicano en 1899, cambió luego a Partido Estadista Republicano y en 1968 al vigente *Partido Nuevo Progresista (PNP)*. Desde mediados del siglo XIX encontramos también una tendencia separatista con diversas expresiones partidarias que ahora se recogen en un partido independentista/nacionalista que busca la soberanía plena, el *Partido Independentista Puertorriqueño, (PIP)*. Finalmente, encontramos un partido de corte autonomista (*Partido Popular Demócratico - PPD*) que ha formulado un proyecto de vía media donde el poder se comparte con los Estados Unidos a través de esa relación peculiar que es el Estado Libre Asociado. Este partido mantuvo una clara hegemonía política entre 1940 y 1968, dando paso desde entonces a una situación mucho más fluida, donde los comicios se deciden por estrecho margen entre este partido y el PNP.

### II. Objetivos del estudio

Este estudio tiene como objetivo comprender mejor una serie de procesos que se están dando en la sociedad puertorriqueña hoy y que apuntan hacia posibles escenarios muy divergentes. Para ello, sistematizar información sobre el alcance de medidas tomadas por la Legislatura, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial resulta extremadamente importante. Entre los interrogantes claves que guían nuestra investigación están los siguientes:

1. ¿Por qué las amplias libertades y derechos civiles garantizados constitucionalmente desde 1952 se han visto erosionados en los últimos años a través de legislación y política pública, sin que haya habido cambio alguno en la Constitución de Puerto Rico?
2. ¿Por qué ningún partido político ha logrado reconstruir una base sólida de consenso social en las últimas dos décadas?
3. ¿Por qué la separación de poderes entre el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pilar del sistema democrático-liberal, es menos rigurosa hoy de lo que era hace treinta años?
4. ¿Por qué se observa un creciente fortalecimiento del poder ejecutivo local frente a las otras dos ramas?
5. ¿Qué relación existe entre la quiebra del consenso social, la erosión de libertades y derechos civiles y los intentos por modernizar un aparato estatal burocratizado, ineficiente y en muchos sentidos corrupto?
6. ¿Cómo ha cambiado la base social de apoyo de los partidos políticos en Puerto Rico, en particular la del Partido Popular?
7. ¿Qué intereses son servidos por el proceso legislativo dominado por el Partido Popular?
8. ¿Cómo percibe el Partido Popular sus relaciones actuales con el poder norteamericano; qué gestiones de acercamiento se han hecho en el cuatrienio pasado; con cuáles sectores?
9. ¿Será correcto plantear que el curso que han tomado las relaciones

entre Puerto Rico y Estados Unidos hacen cada vez más difícil la elaboración de consensos sociales y la definición de opciones de futuro entre los puertorriqueños?

10. ¿Cuáles podrían ser las consecuencias de la polarización en el debate político en torno a las opciones y el futuro del país que se observa en las últimas décadas?

## II. Observaciones de tipo metodológico de la investigación

A pesar de que podría decirse que la erosión de derechos o el cierre de espacios de acción democrática en Puerto Rico comenzaron a evidenciarse desde mediados de los años setenta, en este proyecto nos hemos ceñido al período de 1984-88, que marca el retorno al poder del Partido Popular Democrático después de ocho años de injerencia del Partido Nuevo Progresista. Esto, por razones de limitación de recursos para la investigación y porque presenta quizás la coyuntura más interesante. El PPD fue históricamente un partido más liberal, de amplio arraigo entre los sectores campesinos, asalariados urbanos y artesanos, que guió un proceso de reivindicación de los derechos de la clase trabajadora y que formuló un proyecto constitucional consignando amplias libertades civiles. Es, sin embargo, este mismo partido el que ha aprobado en el último cuatrienio la legislación más restrictiva de derechos, aduciendo que los problemas sociales de delincuencia, criminalidad, drogas que afectan al país sólo pueden resolverse por esta vía. Es también el partido que se negó a considerar una gran cantidad de importantes medidas legislativas reivindicativas de las condiciones de vida de los trabajadores. Ante eso tenemos que formularnos la pregunta ¿qué es hoy el PPD en términos clasistas? Analizar, entonces, las contradicciones y las transformaciones de la gestión pública del PPD en este cuatrienio resulta de suma importancia y podría arrojar mucha luz para comprender el por qué del crecimiento consistente de las fuerzas anexionistas, por un lado, e independentistas, por otro, en el Puerto Rico de hoy.

En este ensayo nos acercaremos al estudio del período 1984-88 utilizando diversas fuentes. Entre ellas, están los proyectos que fueron considerados por las Cámaras Legislativas en el cuatrienio, decisiones importantes de los Tribunales de Puerto Rico, entrevistas con líderes políticos, análisis de la labor de fiscalización gubernamental realizada por la Oficina del Contralor y por el representante independentista David Noriega Rodríguez, entre otras.

La fuente que resultó más completa e interesante fue la Legislatura. En ella hay representación, muy desigual, de los tres partidos políticos. En ambos cuerpos el control está en manos del PPD y muchos de los proyectos que finalmente fueron aprobados provinieron del Ejecutivo. Es decir, fueron proyectos iniciados en la Oficina del Gobernador y enviados para consideración a la Legislatura. Ambas Cámaras celebran vistas públicas para los proyectos más controversiales y resultó interesante analizar los planteamientos

que hacían sectores corporativos, sectores sindicales y otros grupos de presión ante estos cuerpos. Entre los grupos corporativos que generalmente ejercen influencia en la consideración de proyectos legislativos están la Asociación de Bancos, Asociación de Industriales, Cámara de Comercio y Asociación de Mercadeo y Detallistas (MIDA). Una dificultad grande que confrontamos para esta investigación fue la imposibilidad de examinar las coincidencias o las contradicciones posibles entre los sectores corporativos puertorriqueños y los extranjeros (norteamericanos fundamentalmente), ya que estas asociaciones incluyen tanto uno como el otro. No habiendo en el país asociaciones exclusivas de la burguesía puertorriqueña o de la norteamericana, el identificar posibles diferencias en sus posiciones tomaba tiempo y recursos de los que no disponemos.

Entre los grupos que mayormente inciden en el debate de asuntos públicos en Puerto Rico hemos seleccionado para este trabajo un conjunto de sindicatos agrupados en el Comité de Organizaciones Sindicales (COS), que articula la posición sindical frente a propuestas que se discuten en la Legislatura y en otros foros del país. También examinamos la creciente importancia de los grupos ambientalistas, de comunidades de base, de grupos pacifistas y anti-nucleares y algunas del movimiento feminista.

## IV. Trasfondo de las propuestas de cambio impulsadas por el Estado en el cuatrienio 1984-88

A partir de 1948 Puerto Rico emprendió un proceso de cambio económico y social basado en la transformación de una estructura agro-exportadora a una urbano-industrial. En ese modelo, bastante similar a otros que podríamos catalogar de "modernización clásica" que se dieron en América Latina en diversos momentos, el Estado se concebía a sí mismo como eje, conductor o regulador del proceso económico y como articulador de consensos sociales. En el caso de Puerto Rico, por su condición de colonia, los nuevos actores económicos que surgieron constituyeron más bien una burguesía intermediaria que una burguesía industrial nacional. Estos nuevos sectores se ubicaban como los administradores y profesionales al servicio de las clientas de empresas norteamericanas que habían sido invitadas a establecerse en Puerto Rico bajo esquemas de incentivos muy atractivos. Algunos sectores de la antigua burguesía azucarera lograron transformarse en industriales o banqueros, pero generalmente también ligados a la estructura industrial norteamericana. Debemos recordar que en el caso puertorriqueño la antigua oligarquía terrateniente había sido ya desplazada desde principios del siglo XX por el capital azucarero norteamericano.

Los mecanismos de representación política en el esquema de modernización industrial impulsado por el Partido Popular desde finales de los años cuarenta quedaban definidos por un proyecto de democracia liberal, donde se reconocía la existencia y funcionamiento central de los partidos políticos. Sin embargo, las limitaciones impuestas por la Ley Electoral a los partidos de minoría hacían sumamente difícil la contienda. Esto, unido al amplio

apoyo que generó entre los sectores populares el proyecto del Partido Popular significó que a lo largo de casi treinta años el P.P.D. gobernó con amplias mayoría.

En el periodo de 1940-1968 el Estado bajo el Partido Popular tuvo distintos acercamientos hacia la economía. En una primera fase se vio como eje del proceso económico y asumió la responsabilidad por la elaboración de un modelo económico basado en la inversión de capital privado norteamericano que contenía los siguientes elementos:

1. Utilización de la abundante mano de obra existente en el país a salarios muy por debajo (casi un tercio) de los que se pagaban en Estados Unidos en industrias u ocupaciones similares;

2. La participación activa del gobierno local asegurando un programa de exención contributiva a las empresas que se establecieran, desarrollo de infraestructura y adiestramiento de personal;

3. La existencia de bajos costos energéticos además de subsidios a las empresas manufactureras que se establecieran;

4. Reducción de la presión poblacional a través de una serie de medidas de control de la natalidad y de fomento de la emigración de puertorriqueños hacia Estados Unidos;

5. Redamo de "paz industrial" a los trabajadores a cambio de las "nuevas opciones de empleo", desalentando y reprimiendo el movimiento obrero y la organización de sindicatos a través de una serie de medidas que incluyeron, entre otras, la aplicación de la Ley Taft-Hartley que prohibía las huelgas de solidaridad y que sirvió para desarticular al movimiento obrero organizado.

La estrategia de "Operación Manos a la Obra", como se conoció esta propuesta de industrialización, llevó al establecimiento de un modelo económico dirigido por el Estado puertorriqueño pero atendiendo los intereses del capital norteamericano. Así, se establecieron numerosas empresas manufactureras, pero al no elaborar un proyecto que realmente respondiera a las necesidades del país, no podemos decir que se diera un proceso de industrialización integrado y balanceado. La inversión en desarrollo agrícola fue exigua y hoy se pagan las consecuencias de tener que importar más de dos terceras partes de todos los alimentos que se consumen en el país. Se construyeron miles de viviendas diseñadas para países con grandes extensiones de tierra y climas templados, lo que ha significado una pésima utilización del reducido espacio del territorio y se "exportaron" miles de las familias más pobres hacia Estados Unidos, creando una nación dividida e innumerables problemas de índole social.

Ese "modelo" de desarrollo confrontó serias limitaciones por varias razones, entre las que se encuentran una nueva reestructuración de la economía internacional, incrementos en niveles salariales con relación a otros países menos desarrollados, obsolescencia de técnicas de producción en determinados rubros industriales, y otras. Esto ha obligado a realizar una serie de ajustes para detener el curso descendente de la economía, que llegó a mostrar indicadores como los que siguen.<sup>6</sup>

I. La economía prácticamente ha dejado de crecer. Mientras en el periodo de 1950 a 1970 el Producto Bruto creció a un ritmo anual promedio de

5.5% y en la década del 70 a un ritmo de 7.3%, en los últimos cinco años la tasa anual ha sido en promedio de sólo 0.7%.

2. El desempleo continúa elevado y llegó a alcanzar niveles alarmantes de sobre 22% para 1985, según demuestran estadísticas oficiales del gobierno.

3. La tasa de participación en la fuerza trabajadora continúa bajando, lo que significa que el desempleo real es muchísimo más alto y podría llegar a 42% si suponemos una tasa de participación similar a que existía en la década del cincuenta.

4. El llamado "sector informal" de la economía ha ido creciendo rápidamente, ampliándose el ámbito de actividades de generación de ingresos misceláneos y esporádicos, tanto de carácter legal (chiripeo) como ilegal (tráfico de drogas y estupefacientes, juegos de azar, criminalidad contratada, etc).

5. La deuda externa per cápita (pública y privada) es la más alta de toda América Latina. Para el año fiscal 1984 ésta alcanzaba \$32.5 billones (muy cercana a las de Venezuela y Chile) lo que representa unos \$9,943 per cápita.

6. La distribución del ingreso se ha ido haciendo cada vez más desigual, produciéndose una creciente polarización social. Actualmente el 62% de todas las familias vive bajo el nivel de pobreza definido por el censo y las desigualdades rurales-urbanas son muy grandes también, existiendo municipalidades donde el 86% de las familias vive bajo el nivel de pobreza.

7. Los salarios reales de los trabajadores se han menguado en los últimos quince años, como consecuencia de la inflación, siendo éstos hoy más bajos que en 1970.

8. La dependencia económica del país y de las familias ha aumentado dramáticamente siendo las transferencias de fondos del gobierno de Estados Unidos lo que ha impedido el derrumbe total de la economía. Estos representan hoy una cuarta parte del Producto Nacional Bruto de Puerto Rico.

9. La distribución del ingreso personal refleja que la proporción que proviene de compensación por el trabajo se ha reducido de 65.2% en 1970 a 54.6% en 1985. Esta reducción ha sido compensada por pagos de transferencias del gobierno de Estados Unidos, que representan hoy el 29.8% del ingreso personal, mientras que en 1970 constituyan sólo el 15.3%.

10. El aparato de gobierno se ha convertido en una enorme burocracia, manteniendo el 26% de todos los empleados del país y creando una estructura de difícil manejo que inhibe la innovación y el cambio. Los últimos años dan cuenta también de un grave problema de corrupción de funcionarios en el aparato del Estado que ha requerido la asignación de recursos adicionales a la Oficina del Contralor y al Departamento de Justicia a fin de investigar querellas de estos casos.

11. Los servicios gubernamentales de vivienda, educación, salud y otros se han afectado seriamente debido a las reducciones en ingresos del fisco, poniendo en mayor desventaja a los sectores pobres del país que dependen de éstos.

12. La emigración continúa siendo una válvula de escape para muchas familias pero la naturaleza de ésta ha variado dramáticamente, orientándose ahora hacia la emigración de profesionales y personal técnico.

Para salir de esta situación de deterioro económico se ha elaborado un nuevo esquema donde se re-plantea la integración a la economía mundial y donde el Estado va teniendo cada vez menos injerencia directa en la economía. Los nuevos sectores financieros adquieren mayor peso en las decisiones económicas del país y a partir de 1982 se ha aprobado una serie de políticas conducentes a la privatización de muchos servicios que antes ofrecía el Estado. Estas incluyen la administración de varios hospitales públicos, la provisión de servicios de acueductos y alcantarillados, y el comienzo de la elaboración de planes para privatizar la transportación pública.

La situación de deterioro económico comenzó hace unos años a tener consecuencias serias para la vida política y social de Puerto Rico. La tensión social ha aumentado dramáticamente; la delincuencia y criminalidad, producto del desempleo y la crisis económica, hacen estragos; y las alternativas del Estado para enfrentar la situación se han orientado por la vía de la represión. Las medidas del último cuatrienio intentan atacar estos problemas a través de leyes que lejos de ir ampliando y desarrollando los elementos de una sociedad verdaderamente democrática, que se mueva en su conjunto a resolverlos, ha ido cerrando espacios de participación y aniquilando iniciativas y derechos antes adquiridos. En este contexto, analizaremos las propuestas para limitar el derecho de fianza, permitir grabaciones telefónicas, reducir la edad para encarcelar menores de catorce años, y otras medidas similares.

## V. Los espacios que el Estado cierra y los reclamos de los movimientos sociales

### A. Las limitaciones a los derechos civiles

En Puerto Rico se percibe hoy un sentido de violencia generalizada que toma múltiples formas, desde aquellas muy sutiles como leer un periódico y sentirse impotente ante la cantidad de anuncios de mercancías que están fuera del alcance de la mayoría de la población, hasta las más abiertas como los asaltos a mano armada, asesinatos, escalamientos, violaciones, hostigamiento sexual, abusos contra menores, corrupción de funcionarios públicos y otras. En el empeño de erradicar estos males las iniciativas de los últimos años han arriesgado muchos elementos de la cultura democrática puertorriqueña que tanto esfuerzo y tiempo han tomado construir. En el período de 1984-88 se radicaron veinte proyectos en la Legislatura puertorriqueña que limitan o atentan contra los derechos constitucionales de los puertorriqueños. Todos los proyectos fueron radicados por legisladores del incumbente Partido Popular o por la Oficina del Gobernador. De éstos, nueve proyectos fueron aprobados, con el endoso del Partido Nuevo Progresista, prácticamente sin enmiendas, a pesar de que hubo consistente oposición por parte del Partido Independentista, de grupos que defienden los derechos civiles y de otros sectores. Las leyes aprobadas constituyen enmiendas al Código Penal vigente y a las reglas de evidencia en casos de

menores y contradicen algunas secciones de la Constitución de Puerto Rico. Entre las medidas aprobadas las siguientes son las más importantes.

#### 1. Para establecer condiciones al derecho absoluto a la fianza.

Este proyecto fue radicado por el Presidente del Senado, Miguel Hernández Agosto, del PPD para autorizar a los magistrados a imponer condiciones para el disfrute del derecho a la fianza o la libertad provisional de un individuo antes del fallo condenatorio. El derecho absoluto a la fianza y la presunción de inocencia han sido elementos centrales del sistema jurídico de Puerto Rico. Con este proyecto se menoscaban esos principios. Al mismo se opuso la Comisión de Derechos Civiles (organismo estatal), el Comité en Defensa de los Derechos Ciudadanos, el Instituto Puertorriqueño de Derechos Civiles, la Asociación de Familiares de Confinados, entre otros.

#### 2. Para disponer que todo delito que se cometía mientras se disfruta de la fianza, la libertad bajo palabra, sentencia suspendida o probatoria se castigue imponiendo sentencia con agravantes.

Presentado por el Presidente de la Cámara, Rony Jarabo con Presby Santiago y Luis Cabán Dávila bajo la premisa de que la imposición de castigos más fuertes reduce la criminalidad. Al proyecto se opusieron los grupos anteriormente señalados argumentando en sus deposiciones que el mismo reduce la discreción de los magistrados para imponer sentencias que guarden proporción con las ofensas cometidas y las circunstancias del ofensor y de la víctima.

#### 3. Para condicionar el derecho de un acusado a renunciar a un juicio por jurado.

Presentado por los representantes Jarabo, Santiago y Cabán Dávila este proyecto tiene como propósito enmendar una Regla de Procedimiento Criminal a los fines de que la renuncia de un acusado a su derecho a juicio por jurado deberá ser presentada por escrito, con la aprobación del Tribunal y el consentimiento del Ministerio Público.

Habiendo sido durante años cuestionado el proceso de selección de los jurados en Puerto Rico por estar éste sesgado en favor de jurados provenientes de los sectores profesionales y más acomodados de la sociedad, esta enmienda resulta discriminatoria contra los sectores pobres.

#### 4. Para permitir la grabación de conversaciones privadas; e interceptarlas, y/o transmitirlas a otros sitios, a policías, informantes, agentes encubiertos y otras personas autorizadas.

Este proyecto fue uno de los más debatidos en el cuatrienio pasado. Una coalición de grupos opositores celebraron conferencias de prensas, vigías frente al capitolio y cabildos de todo tipo sin lograr detener su aprobación. El proyecto viola el derecho a la intimidad y se entiende puede prestarse para fomentar la persecución contra los independentistas. Dado el descubrimiento reciente de la existencia de miles de carpetas con información sobre las actividades de militantes independentistas, la aprobación de este

proyecto se entendía como la legalización de un nuevo mecanismo de representación del Estado.

*5. Para reducir la edad en que un menor puede ser procesado como adulto y establecer condiciones para ello.*

Este proyecto también fue rechazado vehementemente por los grupos en defensa de los derechos civiles que entienden que el mismo criminaliza el sistema juvenil de menores, que hasta hace poco había sido uno de procedimiento civil. "Los menores no son la causa de la criminalidad ni del alza en ésta", argumentan en sus deposiciones añadiendo que en las instituciones penales para adultos es que los jóvenes se convertirán en verdaderos delincuentes.

Las once medidas que no fueron aprobadas quedaron pendiente de nueva radicación en la próxima sesión legislativa. Algunas no se aprobaron porque la oposición fue vociferante y se decidió esperar otro momento para aprobarlas. De éstas las que mayor impacto negativo podrían tener son dos propuestas de enmiendas a la Constitución: una para limitar el derecho a la fianza a todo acusado que sea considerado delincuente habitual, reincidente o de reconocida peligrosidad; y otra para permitir la interceptación telefónica en ciertos casos. Sobre esta última también se resalta por la oposición el hecho de que se estaría poniendo en manos del Estado otro instrumento legal para controlar al independentismo.

Uno de los interrogantes con que nos lanzamos a realizar este trabajo fue justamente entender por qué se estaban aprobando medidas que en la práctica constituyan modificaciones sustanciales al espíritu o la letra de la Carta de Derechos de la Constitución. Al analizar los debates y vistas legislativos en torno a estos proyectos, podemos concluir lo siguiente:

1. El problema de la criminalidad en Puerto Rico es percibido por los gobernantes como parte de una guerra entre sectores sociales, por lo que hay que frenar con medidas y penalidades fuertes el alcance del desafío de los sectores más pobres de la sociedad.

2. Los legisladores del Partido Popular son bastante similares en su extracción social a los del Partido Nuevo Progresista. En ambos el grueso proviene de sectores comerciantes, profesionales con recursos económicos muy sobre el promedio de la sociedad. En ese sentido comparten muchas visiones de mundo a pesar de sus diferencias en cuanto a la solución final de status que propulsan para Puerto Rico. De ahí que estos proyectos obtuvieran un endoso bipartidista.

3. Sectores medios y acomodados del país han estado clamando por leyes más fuertes contra la criminalidad, argumentando que son las principales víctimas de ésta. Dado los cambios en la estructura y funcionamiento de los partidos (que se discutirá más a fondo en la próxima sección de este trabajo) y el alto costo de las campañas políticas en Puerto Rico, atender los reclamos de estos sectores es fundamental para ambos partidos.

4. Los movimientos de reinvindicación social en Puerto Rico son todavía débiles y fragmentados. A pesar de que tienen una presencia constante en los medios de comunicación, no tienen suficiente poder para presionar cam-

bios en decisiones legislativas con las cuales el partido en el poder se haya comprometido.

5. Aún cuando la representación legislativa del Partido Independentista Puertorriqueño realiza una excelente labor de fiscalización y análisis de las consecuencias de la legislación propuesta y aprobada, su capacidad de convocatoria es todavía insuficiente para detener el curso de proyectos que el partido en el poder ha decidido aprobar.

Por estas razones, es de esperar que en los próximos cuatro años se continúe la línea de trabajo parlamentario antes analizada. Posiblemente los grupos de oposición puedan fortalecerse un poco más - el proceso electoral ayuda en ese sentido, como veremos más adelante - pero la tendencia hacia la limitación de los derechos civiles de los puertorriqueños parece ser una bastante clara.

*B. La legislación en favor de la clase trabajadora*

A lo largo de los pasados cuatro años los trabajadores organizados en Puerto Rico han levantado su voz cada vez más insistentemente reclamando que las promesas de campaña de las elecciones pasadas no han sido cumplidas. En las pasadas elecciones el Partido Popular había consignado en su programa que "reconocía el derecho a la sindicalización de empleados públicos" y se comprometía a radicar una serie de proyectos de ley dirigidos a mejorar las condiciones de vida y empleo de la clase trabajadora. Pero los programas políticos se han convertido en Puerto Rico en un mero ritual y los datos de la labor legislativa son contundentes. Gracias a que desde 1985 se ha concertado un esfuerzo unitario por parte del movimiento obrero en lo que se conoce como la Oficina del Cabildero Laboral, pudimos sistematizar para este estudio una serie de datos e informes que nos permiten tener un cuadro muy claro de la situación.

En el cuatrienio de 1984-1988 los legisladores de todos los partidos presentaron un total de 3,092 proyectos de ley, de los cuales 269, o sea apenas el 9%, fueron de naturaleza laboral. Esto, a pesar de que todos los partidos tenían amplios compromisos con la radicación de proyectos en favor de los trabajadores. En el Senado, los legisladores con mayor cantidad de proyectos laborales radicados fueron Rubén Berrios del Partido Independentista y Albita Rivera del Partido Nuevo Progresista. En la Cámara, los primeros lugares correspondieron a Héctor González Cruz del Partido Popular, quien preside la Comisión del Trabajo de ese cuerpo y a David Noriega, representante del Partido Independentista.

Pero si bajo fue el nivel de radicaciones de proyectos lo más notable fue la altísima proporción de los proyectos que no fueron finalmente aprobados. De los 269 radicados, 224 proyectos no lograron aprobación, es decir, el 83%. Entre los proyectos más importantes que no se aprobaron quedó uno que hubiera hecho obligatorio reponer en su empleo a un trabajador despedido injustamente, varias medidas para enmendar la ley del Fondo del Seguro del Estado, y proyectos que planteaban el reconocimiento del dere-

cho a la negociación colectiva y la sindicalización de los empleados públicos. De estos últimos, ninguno llegó ni siquiera a ser considerado por las Comisiones del Trabajo.

Ante este descubrimiento emprendimos una serie de conversaciones a fondo con legisladores que habían sometido proyectos, con los presidentes de las Comisiones del Trabajo de ambas cámaras y con dirigentes sindicales para auscultar lo que estaba sucediendo. Forzando un resumen de discusiones muy ricas y del análisis que hicieron de los proyectos y los debates, logramos las siguientes conclusiones:

1. Que el grueso de los proyectos que se radican en la legislatura de Puerto Rico actualmente son originados por el Ejecutivo y enviados para ser presentados por los líderes camerales.

2. Que esto ha tenido la consecuencia de hacer más difusa, aburrida e intrascendente la labor de los legisladores, ya que el grueso percibe que sus proyectos individuales no tendrán la prioridad de consideración que los líderes camerales conceden a los que provienen del Ejecutivo.

3. Que la clase trabajadora puertorriqueña no tiene representación en la legislatura de Puerto Rico. Aunque existen Comisiones del Trabajo en ambos cuerpos, sus integrantes no son líderes del movimiento obrero, y ni siquiera podríamos decir que pertenecen a la clase trabajadora, sino que son sensibles a la cuestión obrera. Esto sienta un clima de paternalismo al interior de las Comisiones.

4. Que los proyectos laborales impulsados por el movimiento obrero, si bien reciben buena acogida en las Comisiones del Trabajo en ambos cuerpos, sufren la misma suerte de los proyectos individuales de los legisladores.

5. Que en el proceso legislativo puertorriqueño hay una enorme duplicidad de esfuerzos al haber dos cuerpos. Muchas veces se radican proyectos similares cuya armonización sería mínima pero el proceso burocrático la hace casi imposible.

6. Que en los debates y vistas públicas los patronos no fallan en enviar sus cabilderos a testificar en contra de los proyectos. La evidencia señala que la Asociación de Industriales, la Asociación de Bancos, la de Constructores, entre otras, tienen especialistas en legislación que evalúan cada proyecto y dejan constancia de su sentir en los debates.

7. Que la creación de la Oficina del Cabildero Laboral por parte de varias organizaciones sindicales ha contribuido enormemente a impulsar legislación obrera. De no haber sido por las presiones ejercidas por esta oficina todavía sería menor el número de proyectos radicados y aprobados.

8. Que el movimiento obrero y las organizaciones sindicales necesitan fortalecer su capacidad de cabildear y reconocer la necesidad de asignar recursos para que las gestiones del Cabildero Laboral sean más eficientes.

9. Que los legisladores de la minoría independentista han visto sus esfuerzos legislativos sistemáticamente bloqueados. Ninguno de los proyectos radicados por ellos fueron aprobados, aún cuando constituyan el grueso de los presentados y venían como reclamos del movimiento obrero.

Ante esas conclusiones tenemos que preguntarnos ¿cuáles son las perspectivas para los próximos años? Para ello vale tener en mente que en

el programa político del Partido Popular, que se perfila continuará en la gobernación, el compromiso de apoyar la sindicalización de empleados públicos quedó eliminado y fue sustituido por la promesa de "establecer un programa integral de incentivos para los empleados del Gobierno de Puerto Rico basado en los méritos individuales y productividad sobresaliente de los empleados." Esto pudiera tener un fuerte impacto sobre la ya débil organización obrera en Puerto Rico ya que con ella se quiebran los mecanismos para la gestión colectiva y se introduce la competencia individual en lugar de trabajo.<sup>7</sup>

## VI. La rebelión ciudadana en el sistema político puertorriqueño

### A. La administración del aparato electoral y el poder de las minorías

Cada cuatro años, los puertorriqueños mayores de dieciocho años ejercen masivamente el derecho al voto que les garantiza la Constitución. Aunque votan por partidos con opciones o postulados distintos de *status político*, los comicios sólo sirven para elegir un gobernador del ELA, legisladores para ambas cámaras, alcaldes y otros funcionarios municipales. Esto es así porque las relaciones fundamentales con Estados Unidos no se modifican a partir del proceso electoral puertorriqueño. En otras palabras, en las elecciones generales no se modifica en sentido estricto la relación con Estados Unidos. Aún cuando pudiera argumentarse que un voto en favor del partido que propulsa la anexión, PNP, acercaría más a Puerto Rico a la incorporación plena a Estados Unidos, o su reverso con respecto a un voto por el Partido Independentista, lo cierto es que el entendido generalizado y la base del debate electoral cada cuatro años es que en las elecciones sólo se eligen funcionarios y no opciones de *status*.

Es sumamente importante destacar la alta tasa de participación electoral que ha prevalecido a lo largo de todo el siglo XX. El voto en Puerto Rico no es obligatorio pero aún así se estima que el registro electoral incluye sobre el 95% de todos los electores calificados para votar. De éstos sobre el 80% efectivamente ejerce regularmente su derecho al voto. El sistema electoral es político-contencioso donde los partidos, a través de sus representantes en una Comisión Estatal de Elecciones, se vigilan mutuamente en todas las fases del proceso electoral.

En los últimos veinte años la Ley Electoral ha sufrido una serie de cambios que han permitido una mayor injerencia de las minorías en la administración del sistema electoral. Y particularmente en los últimos cuatro años se han sentado las bases para una distribución más equitativa del poder al interior del organismo electoral. Una mirada a la evolución histórica de la administración del sistema electoral sirve para constatar los cambios. La pureza del proceso electoral ha estado seriamente cuestionada desde 1900, cuando en virtud de la Ley Foraker el Consejo Ejecutivo - que era el organismo rector del proceso electoral entonces - se dispuso a delimitar los distritos de inscripción favoreciendo al Partido Republicano, máximo representante de

los intereses norteamericanos en Puerto Rico. La denuncia fue tan grave que llevó al otro partido inscrito, el Partido Federal al retramiento, absteniéndose de votar en esas elecciones un número mayor de electores que los que votaron por los Republicanos. A través del control del organismo electoral, el nuevo régimen norteamericano logró incidir en la determinación de quién habría de ostentar el poco poder político local a que se podía aspirar.

En 1919 se promulga una nueva ley electoral que sienta las bases para lo que será nuestro sistema electoral a lo largo del siglo. Mediante la misma se establece una Junta Insular de Elecciones, con un representante de cada uno de los partidos principales y presidida por un Superintendente nombrado por el Gobernador. Este funcionario quedó investido con la potestad de decidir cuando no hubiere unanimidad entre los representantes de los partidos.

Los enormes copos electorales del PPD desde los años cuarenta hasta los sesenta hicieron sumamente difícil la gestión de los partidos de oposición ante el organismo electoral. Entre 1968 y 72 la Administración de Don Luis Ferré intentó realizar unas reformas a la ley que fueron frustradas al no contar con el apoyo del Senado, dominado entonces por los Populares. En 1972, al ganar Hernández Colón por primera vez la gobernación crea una Comisión de Reforma Electoral y se compromete a apoyar una nueva estructura de funcionamiento electoral que garantice la cómoda y eficiente inscripción de electores, la producción de listas correctas, la realización de primarias para seleccionar los candidatos, los derechos del elector y que proteja de cualquier posible fraude. Según su propuesta, esta nueva estructura sería creada mediante enmienda a la Constitución del Estado Libre Asociado a los fines de crear un Tribunal Supremo de Elecciones que entendería en todos los asuntos electorales del país, incluyendo la vigilancia de las limitaciones de gastos de campaña y la realización de la re-distribución electoral. Algunos de estos elementos fueron incluidos en la nueva ley electoral que se aprobó en 1974 pero lo que quizás era el elemento más importante, elevar el sistema electoral a rango constitucional, quedó en el tintero. Lo que existe ahora es una división de poderes donde cada uno de los tres partidos vigila a los otros a través de sus Comisionados. Pero al menos, el funcionamiento del organismo electoral es más equitativo y justo con las minorías.

### *B. Las formas de votación y la rebelión de los electores*

Hasta 1968 el Partido Popular Democrático, gestor del ELA, había logrado captar amplísimas mayorías (sobre el 60% del voto total) en la contienda electoral, dominando la Legislatura y las municipalidades. El grueso del electorado pepedista eran fieles seguidores del fundador y líder principal del partido, Don Luis Muñoz Marín. La mística partidista hacia que los militantes utilizaran sin cuestionar sólo una de las formas de votación que por ley son permitidas en Puerto Rico: el hacer una sola cruz debajo de la insignia partidista. Eso implicaba un endoso cabal a todos y cada uno de los candidatos nominados en la papeleta electoral por ese partido. Pero una división interna en 1968, junto con un incremento en simpatías por los candi-

datos independentistas, hicieron emerger un nuevo patrón de comportamiento electoral, el votar por candidaturas. Es decir, el seleccionar candidatos de distintos partidos para los diferentes cargos electivos. De constituir esta forma de votación apenas un .05% en 1964, el voto mixto (como se conoce en Puerto Rico) aumentó a 1.6% en 1968 y para los últimos comicios llegó a representar cerca del 18% del total de votos emitidos. Para las elecciones de noviembre de 1988 se proyecta que cerca del 25% del electorado utilice esa forma de votar. Es significativo que son los candidatos independentistas los que logran capturar el grueso de ese voto mixto. ¿Cómo interpretamos ese comportamiento?

Siendo éste un fenómeno relativamente nuevo en la política puertorriqueña, hay pocos trabajos académicos que nos ayuden a comprender mejor su significado.<sup>8</sup> Pero algunos puntos son bastante claros. El voto mixto puede leerse como una forma de consignar insatisfacción con la estructura actual de los partidos, con el liderato y con el tipo de debate que se sostiene en el proceso electoral. Es un instrumento de protesta que los partidos, particularmente el PPD y el PNP, han tratado infructuosamente de acallar. En todas las encuestas pre-electorales realizadas entre 1980 y 1988 se señala que una proporción de sobre 50% del electorado que se considera militante de un partido no está contento con su líder máximo o candidato a la gobernación. Esta proporción ha alcanzado hasta el 75% en distintos momentos en el PPD y el PNP. La renovación de la estructura partidista es un clamor del electorado y ante la renuencia de los partidos, los electores están haciendo uso del instrumento que tienen a su alcance, el voto mixto. Las consecuencias de este patrón de votación son todavía impredecibles pero el mismo ha servido para poner al elector en una posición de mayor poder frente a los partidos.

El contexto político actual es por estas razones uno muy fluido: la hegemonía del PPD se ha quebrado, alternándose en el poder desde 1968 con el Partido Nuevo Progresista, sin que ninguno logre en la actualidad un dominio fácil de la contienda electoral. Esto ha abierto un nuevo espacio para el Partido Independentista, quien aprovechando la posibilidad de una mayor injerencia en la administración del sistema electoral y la validación del voto mixto, ha logrado elegir candidatos a la Legislatura.

Aunque electoralmente el independentismo es todavía minoritario (a nivel de partido), los candidatos postulados por el PIP en las pasadas elecciones (1984) obtuvieron cuantiosos endosos para su gestión fiscalizadora y se preve que en los comicios de noviembre de 1988 los candidatos independentistas aumenten sustancialmente sus votos.

La coyuntura del cuatrienio de 1984-88 arrojaba el siguiente balance: un PPD en el poder, con control de ambas cámaras, aunque ganó las elecciones por estrecho margen; un PNP relativamente fuerte pero con graves problemas internos y pugnas por el liderato; un PIP con baja capacidad organizativa pero con una proyección pública de sus líderes como la fuerza moral del país y los mejores fiscalizadores de la gestión pública. Pero lo más importante a nuestro juicio, es la rebelión que demuestran los electores a través de la forma de votación que hemos llamado voto mixto.

El debate en torno a las opciones de *status* está más vivo hoy que nunca en la historia contemporánea del país. Los anuncios de la campaña publicitaria de 1988 han girado mayormente en torno a este asunto. Para buscar una salida del impasse procesal a que se ha llegado en los últimos años, el Colegio de Abogados de Puerto Rico creó una comisión especial para el estudio y desarrollo del sistema constitucional de Puerto Rico, cuyos documentos de trabajo hemos examinado para esta investigación. En el informe que dicha comisión rindió en marzo de 1987 se expone:

"La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico fue aprobada hace más de treinta años, el 4 de febrero de 1952 y está vigente desde el 25 de julio de 1952. A lo largo de los años el pueblo puertorriqueño ha acumulado múltiples experiencias, que le hacen deseable considerar una revisión a su Ley Fundamental, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, así como la deseabilidad de revisar los términos de las relaciones con los Estados Unidos de América."<sup>9</sup>

El Informe recomendó la celebración de un Referéndum para consultar a los electores capacitados sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Aunque inicialmente los partidos de aprobarse la propuesta del Colegio de Abogados por la Asamblea Legislativa, el Referéndum se llevaría a cabo junto con las elecciones de 1988. Aún cuando inicialmente la recepción de los líderes partidistas fue endosar el documento de consenso del Colegio de Abogados, esto no se materializó como compromiso electoral del 88 y queda todavía pendiente. De aprobarse eventualmente el método sugerido por el Colegio, los electores tendrían que decidir sobre la convocatoria a una Convención Constituyente. Entonces se procedería a legislar sobre la forma de elegir sus integrantes. El Colegio de Abogados ha sugerido que esta elección de delegados debe respetar: 1) criterios de elección directa o geográfica, 2) criterios de elección por acumulación, y 3) criterios de elección proporcional. Las deliberaciones de la Convención se centrarán en la revisión de la Constitución y los términos de la relación con los Estados Unidos. La propuesta del Colegio de Abogados estipula que la Convención escogería entre sus miembros un Comité Negociador con los Estados Unidos que deberá estar integrado por representantes de cada una de las tres fórmulas políticas, es decir, estadidad, independencia y asociación. Este Comité negociaría el nuevo pacto de relaciones económicas y políticas con los Estados Unidos.

La propuesta del Colegio de Abogados ha contado con respuestas diversas en Puerto Rico. El Partido Independentista le dio un endoso sólido y su presidente, Rubén Berrios, portavoz de la minoría independentista en el Senado radicó una resolución a los efectos de que la Legislatura aprobara el informe de la Comisión. Grupos ambientalistas, aquellos que luchan por la paz, los derechos civiles y otros han endosado la propuesta como una posible salida del tranque, reconociendo que la elaboración de consensos para resolver problemas concretos se dificulta por no tener resuelta la cuestión del *status*. Pero el consenso sobre este mecanismo procesal aún no es una realidad.

### C. Las elecciones de noviembre del 88 y las perspectivas de los próximos años

Los programas de los partidos muchas veces parecen catálogos de grandes tiendas por departamentos. La realidad de la política puertorriqueña es que cada día éstos son más rituales que documentos de compromiso y acción. Este año los tres partidos proponen en sus programas reformas abarcadoras para enfrentar problemas económicos y sociales que entienden urgentes. Pero sus estrategias y planteamientos varían significativamente. Y es, otra vez, el asunto del *status* el que mayores diferencias de enfoques plantea.

Aún cuando en los últimos meses parecía emerger un consenso entre el líder del Partido Popular sobre la necesidad de revisar las relaciones con Estados Unidos, el PPD volvió a plantear que la cuestión del *status* no habría de considerarse en estas elecciones, aunque en la formulación de su propaganda de campaña el asunto está planteado. De resultar ganador en noviembre, Hernández Colón ha expresado que se propone realizar una consulta o referéndum al pueblo para desarrollar el Estado Libre Asociado, ya que según su partido existen ahora condiciones propicias para ello. Esto, en referencia clara a la expectativa de una victoria del Michael Dukakis y el Partido Demócrata en los Estados Unidos, con quién Hernández Colón ha conversado sobre las posibles áreas de desarrollo del ELA. La meta del PPD, según expresa su programa, es "expandir la autonomía de nuestro gobierno y afianzar nuestra unión permanente con los Estados Unidos".

Los dirigentes de oposición criticaron de inmediato esta postura, alegando que el referéndum propuesto por Hernández Colón es exactamente igual a un plebiscito realizado en 1967, que no resultó en mayores poderes ni cambios significativos al Estado Libre Asociado. De hecho, los propios programas del PPD posteriores a 1968 hacen alusión a la necesidad de acudir ante el Congreso de los Estados Unidos "con la mayor determinación para que se cumpla la voluntad del pueblo de Puerto Rico expresada en el Plebiscito de 1967" (Programa de 1976). ¿Qué diferencia habría entre el nuevo plebiscito propuesto y el anterior? Ninguna, dicen los líderes de la oposición.

Los programas aprobados tanto por el PIP como por el PNP abordan la cuestión del *status* desde otra perspectiva. La contrapropuesta penepeista es en el sentido de que tras las elecciones se celebre un referéndum consultando al pueblo sobre la estadidad, es decir, un plebiscito donde la pregunta ante el pueblo sea *Estadidad, ¿Sí o No?* De obtener la estadidad un endoso mayoritario en esta votación se peticionaría al Congreso la estadidad formal para Puerto Rico.

Para el PIP, que ahora postula que el asunto del *status* debe considerarse separadamente de las elecciones, la forma de resolver el problema del *status* es convocando, después del 88, a una elección especial para seleccionar delegados de las distintas tendencias ideológicas a una Asamblea Nacional de Pueblo, o Asamblea Constituyente. Es ese cuerpo el que tendría la responsabilidad de proponer a los puertorriqueños los mecanismos a seguir para la solución final del *status*. Esta propuesta es la más parecida a

la que hiciera la Comisión Especial del Colegio de Abogados y que discutíramos antes. Lo que se revela en los programas partidistas es que, de nuevo, estamos lejos de un consenso sobre cómo podemos proceder para resolver la cuestión del status final de Puerto Rico.

Los programas de los partidos abordan muchas otras temáticas. Una de las áreas que mayor atención recibe en los preparados para estas elecciones es la re-estructuración del aparato de gobierno. Los tres partidos tienen amplias secciones sobre este asunto y aunque sus análisis varían, hay consenso en que es necesario modernizar el sector público para aumentar su eficiencia. Pero para el PIP y el PNP eso no basta, ya que se precisa también despolitizar el mismo. El PIP agrega, además, que es necesario fortalecer la Oficina del Contralor para hacer frente a la corrupción gubernamental. Ambos partidos de oposición sugieren establecer el mecanismo de "reclamo" para sacar de sus puestos a funcionarios electos que no hayan cumplido con su labor adecuadamente.

La propuesta de mayor reforma de la estructura de gobierno la presenta este año el Partido Nuevo Progresista, quien desde hace algún tiempo encamado al Dr. Hernán Padilla, líder en exilio de ese partido, trabajar en la misma. Entre los puntos más sobresalientes de la propuesta están los siguientes:

- Limitar la incumbencia del gobernador y de los alcaldes a dos términos consecutivos de cuatro años, y el de los legisladores por distrito a tres términos.

- Separar la celebración de elecciones para los cargos de Gobernador, Comisionado Residente y legisladores de la selección de alcaldes y Asambleístas Municipales. Estas se harían en años alternos.

- Establecer el "derecho de iniciativa" para que el electorado pueda proponer que asuntos especiales puedan ser convertidos en legislación mediante referendums conjuntamente con cualquier proceso electoral.

En el programa del PIP se destacan cinco puntos en torno a la reforma del sistema gubernamental:

- Reorganizar el gobierno reduciendo el número de políticos y empleados parásitos; aumentar los salarios a los empleados de carrera y establecer sistemas basados en el mérito y la eficiencia; gerencia científica

- Impulsar un mayor espacio para la política pública interna y reducir el ámbito de la gestión de las agencias federales.

- Limitar el tiempo dedicado a las campañas políticas a cuatro semanas antes de las elecciones.

- Garantizar la igualdad de acceso de todos los partidos a los medios de comunicación.

- Crear una Legislatura unicameral y un sistema de representación proporcional. Esta última propuesta también fue debatida en la Asamblea del PNP sin que se llegara a un consenso para adoptarla.

El eje de las propuestas sobre administración pública en el PPD es la agilización del funcionamiento de las agencias de gobierno. Para lograr esto se proponen, entre otras, las siguientes medidas:

- Conceder autonomía a las agencias para administrar su personal y

adquirir los materiales y equipos que requiera para su gestión.

- Privatizar la prestación de servicios donde así se determine necesario o benéfico para el interés público.

- Crear Centros de Servicios Integrados para que en una misma facilidad los ciudadanos puedan efectuar diversos trámites tales como licencias, pago de multas, de contribuciones, certificados de registro demográfico y de propiedad, etc.

Como señaláramos antes, el anterior compromiso programático del PPD de apoyar la sindicalización de empleados públicos quedó eliminado en este programa y es sustituido por una propuesta para establecer sistemas de premios o bonos a los empleados públicos como incentivos a su "dedicación, creatividad y productividad".

Los problemas de la educación reciben una prioridad muy alta en los programas de los tres partidos políticos. Para el Partido Popular éste sigue siendo su mayor reto, ya que la promesa de realizar una Reforma Educativa abarcadora no fue cumplida cabalmente. A pesar de haber creado una Comisión de Reforma Educativa y de haber realizado debates, vistas públicas y talleres el propio programa del PPD reconoce que el avance mayor de esa gestión ha sido reconocer lo difícil que es la tarea de la reforma. Los programas del PIP y el PNP en esta área ponen énfasis en la reorganización administrativa y la descentralización del sistema, reconociendo además la necesidad de compensar más justamente al magisterio.

Sobre política económica los tres partidos tienen amplias secciones en sus programas. El PPD se propone continuar su línea de acción, ya que según demuestran algunos indicadores, el desempleo ha bajado y la economía se ha mostrado incipientes señales de revitalización durante el cuatrienio pasado. En ese sentido, la defensa de la permanencia en Puerto Rico de las corporaciones 936, el apoyo a programas para desarrollo de empresarios puertorriqueños y el estimular la investigación y el desarrollo tecnológico para asegurar una posición favorable en el sistema económico internacional, son los puentes de la política económica del PPD.

El programa del PNP postula que es necesario conceder mayores alivios contributivos para las familias más pobres. Expresa también que es necesario estimular más las exportaciones, privatizar algunos servicios públicos y conseguir más fondos federales para asegurar un crecimiento económico continuado. El PIP, por su parte, formula una estrategia alternativa basada en el crecimiento autosostenido, promoviendo al máximo el control de la economía por los puertorriqueños. Propone también balancear el desarrollo agrícola con el industrial, diversificando la producción y ajustando periódicamente los salarios de los trabajadores según lo requieran las alteraciones en el costo de vida. Pero quizás el punto central de su programa económico es su planteamiento de que los subsidios federales deben utilizarse como fondo de reconstrucción económica para ser invertidos en actividades productivas que generen empleos.

El cooperativismo juega un papel importante tanto en los programas del PIP como del PPD. En la gestión legislativa de los representantes independentistas, David Noriega y Rubén Berrios, se destaca la introducción de

medidas para mejorar y defender el movimiento cooperativo, a tenor con lo que fueran sus promesas en 1984. Por su parte, el Partido Popular reconoce la debilidad de la gestión cooperativista hasta ahora y reitera un antiguo compromiso de que el 25% de la producción de bienes y servicios se realice por medio de empresas cooperativas. Sin embargo, no queda claro cómo se propone lograr una meta tan ambiciosa.

## VII. Recapitulación final: ¿Quo Vadis, Puerto Rico?

Según hemos ido explicando a lo largo de este trabajo, la cuestión nacional continúa siendo el asunto político más importante del pueblo puertorriqueño. Y lo será en el futuro previsible ya que se necesitará un periodo más o menos largo para generar los dos consensos principales que no se han logrado: hacia dónde encaminar al país y qué mecanismos procesales serán requeridos para lograrlo.

Con toda probabilidad, las elecciones de noviembre de 1988, serán ganadas por el incumbente Partido Popular. Dos elementos claves apoyan esta predicción:

1. Una percepción generalizada de que "las cosas" han ido mejor en el cuatrienio pasado que en el anterior, a pesar de que muchos indicadores no muestran diferencia alguna. Este sentir popular se ha hecho lema de campaña de ese partido: "Rafael (el Gobernador), estamos mejor con él".

2. La división al interior del Partido Nuevo Progresista denota que las fuerzas anexionistas atraviesan una coyuntura crítica de liderazgo, aunque no se descarta la posible recomposición del PNP con posterioridad a las elecciones. El Dr. Hernán Padilla, quien lideró una fracción interna de oposición en 1984 y quien actualmente está bastante marginado en la estructura del partido, tiene posibilidades de convertirse en el eje de la renovación.

Es de esperarse, a su vez, que el independentismo tenga un crecimiento electoral significativo en estas elecciones, según se recoge de expresiones de endoso de muchas asociaciones gremiales, comunales y sindicales. Ello se debe a que los parlamentarios electos por el PIP en el cuatrienio pasado han tenido los siguientes logros:

1. Haber radicado, defendido y apoyado toda la legislación social y económica que reivindica los derechos y condiciones de vida de la clase trabajadora, que sigue siendo la fuerza electoral más importante. El pueblo conoce esto y se refiere a ellos como los defensores de los pobres.

2. Haber iniciado investigaciones y procesos legales contra alcaldes y funcionarios públicos corruptos, llegando a convertirse en los mejores fiscalizadores de la gestión de gobierno. Los candidatos independentistas a las Cámaras con toda probabilidad obtendrán endosos masivos de electores de otros partidos para que continúen esta labor.

3. Haber realizado la única campaña electoral centrada en el debate de ideas y propuestas y no de personalismos. Estos se va reconociendo como algo importante y saludable para el proceso político.

4. Demostrar que el voto mixto pueda ser importante para el fortalecimiento de la democracia en la medida en que concede mayores oportunidades a las minorías.

De estas tendencias probarse ciertas en noviembre de 1988, podríamos tener un panorama político sumamente interesante, ya que al romperse el bi-partidismo que ha imperado durante años y que ha evitado que la cuestión nacional sea abordada frontalmente se abren nuevas posibilidades para la articulación de consensos. Siempre queda un elemento adicional a considerar que es lo que sucederá en Estados Unidos. De ganar una administración democrática allá, Puerto Rico con toda seguridad avanzaría en la definición final de la cuestión nacional, ya que hay receptividad en ese partido para ello. Podría darse entonces curso a la propuesta del Colegio de Abogados para la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Pero un triunfo Republicano significaría ahondar la quiebra del consenso y retardar el proceso. El poder ulterior en una colonia es el metropolitano, a menos que la fuerza lo quiebre. Pero la tradición democrática en Puerto Rico reivindica todavía el espacio de la política y de las elecciones como el terreno de dilucidación de conflictos y elaboración de consensos.

## Notas

<sup>1</sup> El recuento de este proceso iría más allá de los límites de este trabajo. Sin embargo, es preciso señalar que se observa una estrecha relación entre el crecimiento del sentimiento pro-estadista y el estado de las relaciones económicas con ese país. Por ejemplo, tras la Segunda Guerra Mundial se hicieron extensivos a Puerto Rico una serie de beneficios materiales para los veteranos, como subsidios de vivienda, pagos de matrícula universitaria, planes de salud, entre otros. Se observa que el movimiento estadista en Puerto Rico tiene un auge para esos años. Una situación similar se da a partir de 1968.

<sup>2</sup> Infundir miedo con las consecuencias que la independencia podría traerle a Puerto Rico ha sido la estrategia más consistente del movimiento anexionista desde la fundación del primer partido estadista en 1899. En el programa del Partido Republicano fundado ese año se plantea que "es preciso crear el partido porque "a Puerto Rico no le conviene ser independiente por su corta extensión y por la mala educación política que tiene". Desde entonces, y en ciclos recurrentes, los estadistas concentrarán su propaganda electoral en el miedo a la independencia. Periodos significativos de estas campañas han sido 1944-1950; 1964-1972 y la campaña de 1988 en la cual el grueso de los anuncios en medios masivos del Partido Nuevo Progresista fue tratar de demostrar que el Partido Popular, propulsor del ELA se movía en dirección a lograr una república asociada para Puerto Rico.

<sup>3</sup> El alcance de la represión contra los movimientos independentistas ha sido ampliamente documentada. Los más recientes descubrimientos incluyen la existencia de carpetas activas con información sobre más de 75,000 personas en la División de Inteligencia de la Policía de Puerto Rico. El Partido Independentista Puertorriqueño radicó en 1987 un recurso en los tribunales de Puerto Rico a los efectos de desmantelar dichas operaciones de vigilancia. El caso fue ganado en el Tribunal Superior quien ordenó la devolución de las carpetas a los afectados pero el gobierno apeló ante el

Supremo, que no ha decidido la misma todavía. Además de vigilancia la represión contra el independentismo ha incluido históricamente arrestos ilegales, encarcelamiento a sospechosos y formas más sutiles como discriminación en la otorgación de puestos públicos, y otros.

<sup>4</sup> Vicente Geigel Polanco, uno de los más destacados líderes y dirigente parlamentario del Partido Popular en sus primeros años, discute extensamente la oposición del independentismo al proyecto de Asamblea Constituyente en su libro *La tasa del Estado Libre Asociado*, publicado en San Juan en 1972.

<sup>5</sup> *Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, aprobada el 4 de febrero de 1952, en San Juan, Puerto Rico, Artículo 2, Carta de Derechos.

<sup>6</sup> En otro trabajo examinamos más a fondo los procesos de reajuste de la economía de Puerto Rico. Ver Juan Catáner y Marcia Rivera, "Reajuste en la dependencia: nuevas propuestas de política económica en Puerto Rico", Informe final del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, "Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado /Sociedad/Economía", Buenos Aires, 1988.

<sup>7</sup> Vale recordar que la tasa actual de sindicalización en Puerto Rico no alcanza el 10% de todos los asalariados del país. Las organizaciones obreras fueron desarticuladas por el Estado en las décadas de 1950 y 1960 y no fue hasta los años setenta que resurgieron sindicatos independientes que lentamente van ganando un espacio político.

<sup>8</sup> En *Elecciones de 1968 en Puerto Rico*, (Marcia Rivera, CEREP, S.J., 1972) considerado ahora como trabajo precursor en ese campo de investigación, se realizó un estudio estadístico de los patrones de comportamiento electoral en las áreas urbanas de Puerto Rico donde se concentró esa forma de votación.

<sup>9</sup> Informe final de la Comisión de Derecho Constitucional del Colegio de Abogados, mayo de 1987.

## Índice General

### Volumen 1

#### Presentación

**Fernando Calderón**

VII

#### Agradecimientos

Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía

**Fernando Calderón y Mario dos Santos**

Estado, política y actores sociales en la Argentina contemporánea

**Carlos Acuña, Marcelo Cavarozzi, Liliana De Riz, Elizabeth Jelin, Oscar Oszlak**

1

Chile en la post-crisis. Estado subsidiario y fragmentación social

**Eugenio Tironi, Pilar Vergara, Rodrigo Baño**

57

Actores políticos y sistema de partidos en el Paraguay

**Esteban Caballero**

97

Democratización y modernización del Estado: el caso de Bolivia

**René Antonio Mayorga**

119

Democratización y modernización del Estado en el Ecuador

**Julio Echeverría, Luis Verdesoto**

157

Venezuela: los actores políticos ante la reforma del Estado

**Luis Gómez Calcaño, Margarita López Maya**

185

Estado, sociedad y política en Panamá

**Guillermo Castro Herrera**

239

Democratización y modernización del Estado: Nicaragua, 1979-1986

**Eduardo Baumeister**

255

Democratización del Estado guatemalteco (1984-1987)

**Fernando González Davison**

217

Democracia en la colonia: las transformaciones del Estado en la encrucijada puertorriqueña

**Marcia Rivera**

## Volumen 2

Uruguay: los actores socio-políticos ante la democratización y la modernización del Estado <i>Gerónimo de Sierra, José L. Castagnola</i>	1
La consolidación democrática en Brasil: procesos sociales, intermediación de intereses y modernización del Estado <i>Eli Díñiz, Renato R. Boschi</i>	61
Democratización y modernización del Estado: el caso peruano <i>Alberto Adriazola, Carmen Rosa Balbi, Eduardo Ballón, Francisco Durand, Henry Pease, Teresa Tovar</i>	107
Tendencias reorgánicas del Estado colombiano contemporáneo <i>Fernando Rojas H., Víctor Manuel Moncayo C., Germán Palacio C.</i>	173
Democratización y modernización del Estado en Costa Rica <i>Ana Cecilia Escalante</i>	219
Democratización y modernización del aparato estatal en Honduras <i>Mario Posas</i>	317
Estado, sociedad y política en un contexto de insurgencia popular: El Salvador 1980-1987 <i>Jorge Cáceres P.</i>	333
Notas sobre democratización y reforma del Estado en México <i>Rosalba Carrasco, Carlos Pereyra, Enrique Provencio, José Woldenberg, Rolando Cordera (coordinador)</i>	385
El rol del Estado y los sistemas políticos del Caribe <i>Neville C. Duncan</i>	447