

¿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

G. de Sierra, J.L. Castagnola, E. Diniz,
R.R. Boschi, A. Adrianzen, C.R. Balbi,
E. Ballón, F. Durand, H. Pease, T. Tovar,
F. Rojas H., V.M. Moncayo C., G. Palacio C.,
A.C. Escalante, M. Posas, J. Cáceres,
P. R. Carrasco, C. Pereyra, E. Provencio,
J. Woldenberg, R. Cordera, N. Duncan
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:

1º y 2º *Democratización/modernización y actores socio-políticos,*

3º y 4º *Los actores socio-económicos del ajuste estructural,*
5º y 6º *Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales,*

7º y 8º *Innovación cultural y actores socio-culturales.*

El volumen 9º 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.

28

2- Democratización/modernización y actores socio-políticos

¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?

2. Democratización/modernización y actores socio-políticos

Clacso

Biblioteca de Ciencias Sociales

Volumen 2

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

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

Biblioteca de Ciencias Sociales
Directora: Cristina Micieli

Programa de Publicaciones
Secretaria: Patricia Feliu

I.S.B.N. 950-9231-27-6

Diseño de Tapa: Beatriz Burecovics y Viviana Barletta
Composición y armado: Cronopio Azul
Florencio Varela 683, Gerli, Buenos Aires
Impresión: La Técnica Impresora
Primera edición: noviembre de 1988
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Copyright de todas las ediciones en español por
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
(CLACSO)

G. de Sierra, J. L. Castagnola, E. Diniz, R. R. Boschi,
A. Adrianzen, C. R. Balbi, E. Ballón, F. Durand, H. Pease,
T. Tovar, F. Rojas H., V. M. Moncayo C., G. Palacio C.,
A. C. Escalante, M. Posas, J. Cáceres P.,
R. Carrasco, C. Pereyra, E. Provencio,
J. Woldenberg, R. Cordera, N. C. Duncan,
F. Calderón y M. dos Santos (coordinadores).

¿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

**Uruguay:
Los actores socio-políticos ante la
democratización y la modernización del Estado***

Gerónimo de Sierra**
José L. Castagnola***

Primera Parte

a. Justificación y descripción de las políticas analizadas

Esta ponencia está redactada en función de un estudio comparativo del tema para el conjunto de los países latinoamericanos, delimitada al período histórico reciente.

La problemática común de estudio debe pues en nuestro caso abordarse jerarquizando los aspectos específicos del proceso uruguayo, así como las particularidades de la estructura social y el sistema político en el cual se despliegan las políticas estatales analizadas.

Como es sabido, al producirse la ruptura del sistema político e implantarse la dictadura militar en 1973, el Uruguay formaba parte de aquellos pocos países latinoamericanos que poseían al mismo tiempo una larga tradición de democracia política y un rango muy elevado en todas las tipologías que combinaban indicadores de niveles de vida, grados de modernización y de participación/movilización a nivel socio-político.

Varios autores (de Sierra, 1977; De Riz, 1985; Real de Azúa, 1972; Filgueira, 1985) han analizado la particularidad de ese proceso de ruptura institucional que contradujo toda una vertiente de previsiones de la sociología y la ciencia política para la región. Como sostiene Filgueira (1985): "las consecuencias de este proceso de expansión diferencial del orden social

* 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 Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay (CIEDUR).

*** Investigador del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Uruguay.

sobre pautas modernas y de la rigidez de la estructura de poder económico incapaz de dar continuidad a un crecimiento capitalista sostenido, se manifestaron en la tensión estructural creciente, característica de las crisis reiteradas de los modelos de modernización conservadora. En tanto los sectores populares movilizados a través de diferentes movimientos sociales desarrollados alrededor del trabajo, el consumo, la prestación de servicios del Estado, la seguridad social, el sistema educativo, la política de viviendas, etc., presionan sobre el aparato estatal y los gobiernos de turno con nuevas demandas, desde el Estado se apela a políticas de corto plazo de escaso grado de racionalidad económica tendientes a resolver emergencias y sostener la legitimidad".

A ello debemos agregar que en la década previa al golpe, la crisis del Estado se vio en gran parte agravada por la polarización propiamente político-ideológica, dado que por primera vez en el Uruguay moderno se articula un polo alternativo al duradero cuasi monopolio de los partidos tradicionales (Nacional y Colorado). Los sectores dominantes perciben con agudeza que a los bloqueamientos estructurales se le agrega ese "potencial amenazante", de signo popular y con componentes socializantes. (de Sierra, 1986)

Es decir que en el caso uruguayo la transición que lleva al retiro de los militares del gobierno —1º de marzo de 1985— y las características del proceso democrático actual, deben ser analizadas a la luz de ese pasado histórico concreto. Sin ello es inexplicable la derrota sufrida por el régimen militar en el plebiscito de 1980 (González, 1984; de Sierra, 1985; Aguiar, 1985), el carácter "democrático-populista" de los programas electorales que levantaron todos los partidos en la elección de noviembre de 1984 (Perelli, 1984; de Sierra, 1985; Rial, 1985), y la importancia que asumió el fenómeno de la "concertación" política y socio-económica tanto en la transición como en los primeros años del nuevo régimen democrático. (CIESU, 1984; de Sierra, 1987 a; Astori, 1984; Stolovich, Rodríguez, Bértola, 1987)

Son esas mismas circunstancias las que dieron un fuerte tinte restaurador al sistema político postdictadura (Filgueira, 1984; González, 1985). Pero para entender el sentido de las políticas en curso por parte del Estado —y las reacciones de los diferentes actores implicados— es necesario tener presente que esa sociedad compleja y "mesocrática", con larga tradición democrática y con actores sociales y políticos en buena medida constituidos de larga data, sufrió una importante transformación en los once años de dictadura.

Las dificultades estructurales para el crecimiento económico sostenido siguieron presentes en gran medida (Notaro, 1984; CINVE, 1984; Astori, 1982) pero al mismo tiempo los niveles de vida de los jubilados, de los asalariados y de las capas medias instruidas sufrieron un fuerte deterioro (Melgar y Villalobos, 1986; Notaro y Canzani, 1984), al tiempo que se mantenían tasas de desempleo muy importantes y el flujo emigratorio hacia el exterior (de Sierra, 1977; Aguiar, 1982; Wonsewer y Teja, 1985) continuó siendo un fenómeno de alta relevancia. Al mismo tiempo tanto a nivel financiero, como productivo y comercial, el país profundizó sus lazos de dependencia con los centros de decisión extranjeros (Couriel, 1984).

Junto con ese fenómeno debe tenerse presente que desde el año 1982 hasta 1985, la economía volvió a pasar por una profunda depresión, la que parecía mostrar que a pesar de su altísimo costo social —con sus efectos duraderos sobre la estructura de la sociedad— el proceso de crecimiento del PBI del período dictatorial no tenía carácter duradero y que la sociedad y el Estado estaban nuevamente enfrentados al grave problema del estancamiento económico de larga duración que había precedido al golpe.

De manera que a la salida de la dictadura el desafío enfrentado por el sistema político y por el Estado no era solamente recuperar la confianza en los bienes políticos deteriorados, en particular las libertades y derechos políticos, el pluralismo, el estado de derecho, y las tradiciones de canalización pacífica de los conflictos de intereses.

A su vez estaba en juego el problema del crecimiento económico y la recuperación de la democratización social tan deteriorada en los once años de dictadura. La grave recesión del final del proceso militar —que ponía en duda la viabilidad del neo-liberalismo aplicado hasta entonces— y la recomposición esperada de las demandas sociales por recuperar los niveles de vida perdidos por la mayoría de la población, hizo que casi todos los actores sociales y políticos asumieran en primera instancia un discurso y una práctica de tipo concertante. Actitud concertante que suponía más o menos explícitamente la percepción de la fragilidad política de la transición y la gravedad de la situación económica en vistas a una eventual etapa de recuperación económica duradera.

En medio de las altas expectativas y esperanzas generalizadas que abriera en toda la sociedad la recuperación de la democracia, el tema de fondo que inquietaba a los actores era la posible inestabilidad de ese proceso político y, en especial, el efecto que sobre el mismo había de tener la dificultad de retomar el crecimiento económico y por lo tanto la posible satisfacción de las demandas redistributivas de los sectores subordinados.

A ello se agregaba la incertidumbre sobre el rol que jugarían unas Fuerzas Armadas que habían sido políticamente empujadas a un retiro negociado pero que no habían sido derrotadas en sentido estricto (de Sierra, 1986; Rial, 1986; Amarillo, 1986; Aguiar, 1987) y que mantenían casi intactas su ideología y sus aparatos de represión política.

Un análisis de las políticas impulsadas por el Estado y las respuestas de los actores en el período post-dictadura exige tener presente que las elecciones llevaron al gobierno al Partido Colorado, que se constituyó en la primera minoría pero careciendo de mayoría parlamentaria. Al mismo tiempo que las cúpulas de dicho partido, a pesar de tener en su seno distintas tendencias, representaban la orientación de políticas socio-económicas más coherentemente conservadora que en ese momento se presentaba a las elecciones (de Sierra, 1985) sin que ello sea contradictorio con la afirmación de que el electorado optó en ese momento por el centro y la moderación (Rial, 1985).

En efecto, los cuadros medios y superiores del Partido Colorado —más allá de diferencias y matices— representan globalmente el equipo político y tecnoburocrático, con mas identificación tanto con los principales grupos

económicos consolidados durante la dictadura, como con las orientaciones de política económica que fueron aplicadas en ese período. Es cierto también —y ello es muy importante para este análisis de sus políticas— que constituye un partido con larga tradición de gobierno y con la pretensión de construir un nuevo proceso de hegemonía bajo formas de democracia representativa.

A partir de ese marco general entendimos pertinente jerarquizar en esta primera parte, el análisis de cuatro áreas en las cuales las políticas definidas desde el gobierno parecen revestir importancia para el estudio de los escenarios posibles en materia de la democratización y modernización del Estado, la sociedad y sus relaciones mutuas. Dichas áreas son: la concertación y los intentos de generar "acuerdos nacionales"; las relaciones entre poderes del Estado, en particular entre el Ejecutivo y el Parlamento; las relaciones con las Fuerzas Armadas; las propuestas de modernización del Estado y la sociedad.

1. Concertación y acuerdos nacionales

Se justifica entonces analizar la política de concertación y de acuerdos canalizada inicialmente a través del espacio semi-institucionalizado de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) y luego en diversas instancias de diálogo político de alto nivel.¹

El antecedente inmediato de esta política de concertación fue el proceso negociador realizado en el tramo final de la transición democrática, pero que tuvo la diferencia esencial que en ese momento todos los actores participantes, sociales y políticos, estaban en la oposición dado que aun no se conocía qué partido ocuparía el gobierno a través de las elecciones de noviembre de 1984 (aunque el cambio de mando recién se produjo en marzo de 1985).

En rigor el trabajo de la CONAPRO puede decirse que más que una política impulsada por el partido que ocuparía el gobierno, fue un escenario al que todos los actores se vieron "obligados" a concurrir ante la percepción ya mencionada de la fragilidad del proceso que se abría.

Lo cierto es que allí se produjo una amplia negociación entre los actores sociales (corporativos y movimientos sociales diversos) y todos los partidos políticos, donde solo fueron excluidas las Fuerzas Armadas y la Asociación de Bancos, ambas percibidas como "culpables" principales de los males que se querían superar. Todo parece indicar que allí el gobierno ya electo —pero que aun no había asumido— trató de transmitir un mensaje de negociación y unidad nacional pero dando simultáneamente un tratamiento diferencial a los distintos temas presentes en la agenda.

Los temas referidos a la reconstitución política y jurídica de la democracia fueron objeto de acuerdos relativamente fáciles y que en lo sustancial fueron cumplidos posteriormente por el gobierno y sus parlamentarios. Como veremos, una gran excepción fue el tema de los aparatos represivos y el tratamiento a dar a las violaciones de los derechos humanos.

En los temas de carácter social (educación, salud, vivienda, seguridad social, y en general de recuperación de niveles de vida) el partido electo buscó acuerdos amplios y en general coherentes con su discurso electoral de tono "populista". (Pereira, 1985; Perelli, 1984). A diferencia de los temas anteriores, en este plano la política gubernamental posterior no llevó adelante lo concertado, en general argumentando que no existían las condiciones económicas y financieras que lo hicieran posible.

Finalmente en el plano del proyecto macroeconómico y las políticas e instrumentos ligados a él, el Partido Colorado no se avino a firmar acuerdos que le limitaran concretamente su gestión posterior. Los temas básicos de desacuerdo fueron el problema de la abultada deuda externa, la relación entre sectores productivos y financieros, los eventuales controles de precios, el papel del mercado interno para la reactivación, y consecuentemente el problema del papel de los salarios y su nivel de recuperación a corto y mediano plazo. En todos estos temas el Partido Colorado puso como condición para un acuerdo que éste se limitara a un grado de generalidad tal que no le creara obligaciones muy precisas para el futuro.

Cabe tratar por separado el tema de las FF.AA., los derechos humanos y el futuro del Poder Judicial. Presionados por el clima de la transición y la sensibilidad de la población sobre el tema, en la CONAPRO se acordó devolver la autonomía a la justicia civil —lo que se cumplió a nivel formal— pero también que ésta actuaría en plenitud en la investigación y castigo a los violadores de los derechos humanos durante la dictadura, que eran básicamente militares y policías. También se acordó una reforma a fondo de las leyes orgánicas militares y el desmantelamiento de sus aparatos represivos. En lo fundamental ninguno de estos puntos fue impulsado posteriormente por el gobierno. Por el contrario fue por su iniciativa que se legisló en sentido contrario a fines de 1986.

Cerrada la etapa formal de la CONAPRO —de la cual rápidamente varios sectores ligados al gobierno renegaron o la consideraron superada—, el gobierno de todos modos llevó adelante una activa política orientada a buscar acuerdos interpartidarios amplios e incluso intentando formar un gobierno de coalición, tratando de incluir ministros del Partido Nacional y del Frente Amplio. Los fundamentos eran los mismos que habían sustentado la CONAPRO, es decir la necesidad de un gran acuerdo nacional para salir de la crisis política y económica que se vivía. Luego veremos que esto no prosperó a pesar del amplio espíritu cooperador de todos los partidos, dado que la política del gobierno estaba orientada a "comprometer" a la oposición pero sin estar dispuesto a negociar nada sustancial de sus orientaciones en materia de política económica y subsidiariamente de sus implicaciones, al menos a corto plazo, de los temas sociales que habían sido concertados en la CONAPRO. El gobierno mantuvo rigidamente su política de pago total y puntual de la deuda externa, la búsqueda absolutamente prioritaria del equilibrio fiscal, la apertura total del mercado financiero (caso único en América del Sur), la eliminación de casi todo tipo de subsidio eventual al consumo popular, la recaudación impositiva en un 90% indirecta, y una política de incentivo productivo básicamente centrada en las exportacio-

nes. Amen de una negativa firme a cualquier desarrollo de un papel directo del Estado en la regulación del mercado —salvo salarial— y la actividad productiva. (Melgar y Villalobos, 1986; Notaro y Cancela, 1987; Curiel 1987)

2. Concentración de poder en el Ejecutivo

Ya dijimos que el Partido Colorado accede al gobierno como primera minoría (41,2% de votos) lo que de acuerdo a la Constitución y las leyes electorales uruguayas le permite al Presidente nombrar todo el gabinete sin negociar su programa, pero dado el sistema proporcional integral lo deja en minoría en las cámaras legislativas.

Sin duda este hecho influyó en su política de búsqueda de acuerdos políticos de la primera etapa, pero al mismo tiempo dados sus compromisos bien definidos en materia de modelo económico —que tiene pocas variantes de fondo con el aplicado por la dictadura— eso llevó rápidamente al Ejecutivo a desarrollar un estilo de conducción política tendiente a maximizar sus ámbitos exclusivos de decisión, con el correspondiente relegamiento de las funciones del Parlamento; de las autonomías de las empresas públicas y de otras formas legales y políticas de control ciudadano de sus decisiones fundamentales. (Véase un análisis detallado de este proceso en de Sierra y Longhi, 1987)

Hay importante consenso en el sentido de que dicho proceso centralizador en el Ejecutivo tiene raíces previas al golpe de estado, que se ve facilitado por la propia reforma constitucional de 1967, aún vigente (Pérez Pérez, 1987), y que se ve reforzado por el hecho político surgido en 1971 y reproducido en las elecciones de 1984, es decir la división del electorado en tres tercios desiguales pero que tienden a bloquearse mutuamente.²

Sin anular la división formal de poderes del Estado y sin negar el principio de la soberanía popular, el Ejecutivo desplegó una multiplicidad de procedimientos —a veces legales, otras de dudosa legalidad y en ocasiones francamente ilegales— que permiten al gobierno imponer de hecho los capítulos fundamentales de su política económica y social.

Hay aspectos de esa concentración que se expresan en el simple ejercicio por el Ejecutivo de atribuciones previstas en el marco constitucional (iniciativas reservadas, leyes de urgencia, vetos totales o parciales a leyes votadas por el Parlamento, etc.). Pero hay otros casos en que dicha tendencia se expresa en una cierta manera de usar esas atribuciones y su propia frecuencia, o en la extralimitación del espacio legal por medidas de hecho no siempre claramente percibidas por todos los actores (imposición de puntos de vista a directores de entes autónomos o descentralizados, "sugestencias" al Parlamento de como redactar una ley vetada, decisiones por decreto cuando correspondería una decisión parlamentaria, etc.).

En otros casos dicha tendencia se ve reflejada en la creación por parte del Ejecutivo de obstáculos formales o de hecho a la transparencia de los actos administrativos y de gobierno sin la cual se hace casi imposible que

otros poderes y la opinión pública puedan ejercer efectivamente sus atribuciones de control democrático (forma de presentar el presupuesto nacional o las Rendiciones de Cuentas anuales, en lo referente al Parlamento; forma de estar redactada la Ley de Caducidad —equivale a una amnistía para militares y policías— en lo referente a las atribuciones del Poder Judicial; obtención de recursos fiscales por vías que eluden la intervención parlamentaria, etc.).

Existen otras manifestaciones de esa tendencia a la concentración de poder en el Ejecutivo que se expresan en formas más sutiles pero no menos reales y efectivas como son, por ejemplo, el recurso reiterado a la amenaza de vetos antes de que una ley sea aprobada contra la voluntad del gobierno³, o también por el uso de mecanismos jurídicos o políticos que tienden a facilitar al Ejecutivo el eludir sus responsabilidades políticas ante la mayoría parlamentaria.

Esta política centralizadora se ve además favorecida por el hecho de que contrariamente a lo concertado en la CONAPRO, el gobierno mantiene la vigencia de un número importante de decretos-leyes y reglamentos de la época dictatorial que aumentan su margen de maniobra. Una de las más significativas y también más usadas es el decreto-ley que le autoriza a fijar por decisión administrativa los salarios públicos y privados cuando no comparte los acuerdos a que llegan empresarios y trabajadores en los Consejos de Salarios. El uso alternativo o combinado de todos esos mecanismos le ha permitido al gobierno imponer de hecho su política presupuestaria, monetaria, financiera, fiscal, de alquileres de vivienda, de derechos humanos (amnistía a militares), así como impedir la reforma a fondo de las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas, la subvención a la canasta de consumo popular, el aumento indexado previsto por ley a los jubilados, etc.

Como mecanismo complementario que favorece este fenómeno, el Ejecutivo ha operado en el sentido de transformar de hecho el funcionamiento del partido de gobierno. Los ministros y un pequeño grupo de "barones políticos" definen los proyectos de ley y el resto de la bancada opera como si fuera una simple correa de transmisión hacia el Parlamento, lo que agrava su descaecimiento.⁴ Ello ha producido protestas crecientes, incluyendo significativas renuncias de parlamentarios del Partido Colorado a comisiones relevantes. (*Semanario Búsqueda*, números 386 y 387 de 1987)

Otro aspecto significativo de la política gubernamental en este aspecto ha sido el mantener en sus puestos una parte significativa de los altos funcionarios del período dictatorial, especialmente en las oficinas de planeamiento y gestión de las políticas y decisiones económicas. Junto a ellos se mantuvieron buena parte de los reglamentos internos y demás directivas administrativas altamente centralizadoras, forjadas durante la dictadura (Curiel, 1987; Astori, 1987; de Sierra y Longhi, 1987; Pérez Pérez, 1987).

3. Tratamiento de las Fuerzas Armadas

Ya dijimos que en el caso uruguayo el repliegue militar del gobierno se hizo en forma negociada y si bien las FF.AA. vieron derrotado plebiscitaria-

mente su proyecto político en 1980, lograron administrar la transición y preservar todas sus estructuras y cuadros, aun los más implicados en el terrorismo de Estado.

Esta ambigüedad se vio directamente reflejada en el hecho de que la negociación final antes de las elecciones —el llamado Acuerdo del Club Naval— no sólo creó un marco constitucional provisorio vigente hasta un año después del nuevo gobierno, sino que el tema capital de cómo actuaría la justicia civil respecto de las violaciones de los derechos humanos, fue soslayado explícitamente por todos los negociadores. Es cierto que los militares no lograron retacear formalmente el espacio de la justicia civil, pero a su vez los partidos no lograron ningún compromiso de depuración eventual, ni de desmantelamiento de los aparatos represivos. Tampoco se obtuvo un compromiso de que los culpables aceptarían someterse a una investigación autónoma de la justicia civil. Luego de once años de dictadura estas lagunas asumieron naturalmente una importancia relevante en el escenario político a partir de 1985.

Desde el inicio, el gobierno se negó a realizar alguna depuración militar contrariamente a lo sucedido, por ejemplo, en la Argentina. Ni siquiera con un carácter simbólico en el caso de aquellos oficiales más "quemados" ante la opinión pública y sus propios pares. El Ejecutivo tampoco permitió que el Parlamento realizara investigaciones realmente efectivas sobre esos temas. Presionado por la opinión pública sólo aceptaba —y lo prometió públicamente— que sería la justicia civil la que actuaría ante las denuncias concretas que se presentaran.

Paralelamente el Presidente declara asumir en plenitud el carácter de Comandante en Jefe que le otorga la Constitución⁵ y hace reformar parcialmente el mecanismo de designación de generales, ampliando un poco el margen civil y limitando la cooptación castrense.

Sin embargo nombra un Ministro de Defensa como el Dr. Chiarino, que por su trayectoria política y su estilo aparece rápidamente como un simple administrador burocrático y no como un conductor intermediario de las fuerzas militares. Lo mismo sucedió con el primer Ministro del Interior designado.

En la CONAPRO se había acordado que serían restituidos a sus cargos todos los militares destituidos durante la dictadura. El gobierno manióbró activamente para hacer eso imposible, incluso amenazando con el veto, y finalmente la rehabilitación no se produjo sino para una minoría de oficiales.

En materia presupuestaria el gobierno impuso —mediante el veto— un presupuesto quinquenal que mantiene en un 40% los gastos corrientes para defensa, siendo evidentemente desproporcionado con la situación geopolítica del país y con la estrechez de la política de gastos en las otras áreas de la administración. A su vez, vetó la devolución al ámbito civil de varios servicios militarizados durante la dictadura (Aeronáutica Civil, Telecomunicaciones y Meteorología), así como numerosos bienes inmuebles públicos expropiados por los militares durante el "proceso".

Pero indudablemente el ámbito más significativo —para el contexto

uruguayo—, en el cual la política del gobierno expresó su visión del proceso de democratización en lo referente a las FF.AA., fue el de los derechos humanos y el juicio a los militares que los habían violado.

Rápidamente el compromiso público del Partido Colorado y del Presidente Sanguinetti de que no habría juicios políticos, pero que la justicia ordinaria sería la encargada de "hacer su trabajo" fue dejado de lado.

Primero amenazó con vetar la llamada "Ley Zumarán-Batalla"⁶, la que ofrecía garantías especiales en los juicios a los militares acusados. Luego trabó a través de sus parlamentarios colorados —y la amenaza de veto—, las investigaciones parlamentarias, y ordenó al Ministro del Interior que no detuviera a los militares que, convocados por la Justicia, se negaron a comparecer.

Finalmente propuso una Ley de Amnistía para todos los militares que, si bien fue rechazada en el Parlamento, abrió el camino político para la votación en diciembre de 1986 de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, la que tiene el mismo efecto que la Amnistía y que limita la autonomía del Poder Judicial.

En este terreno lo importante no es sólo el resultado final, sino el hecho de que el gobierno jugara toda su fuerza y su prestigio en obtener la sanción de la ley. De hecho su prédica se centró, por un lado, en el peligro de que los militares no aceptaran los juicios de acuerdo a la ley vigente y la Constitución. Y por otro, en acusar a la oposición de ser ella la que ponía en peligro la democracia si insistía en hacer cumplir lo acordado en la CONAPRO. Además, en los momentos claves de las negociaciones políticas y parlamentarias, siempre amenazó con vetar cualquier ley que no significara en los hechos la Amnistía total e irrestricta para los militares y policías.

4. La modernización del Estado y la sociedad

La temática de la modernización del Estado ocupó un cierto lugar en el discurso gubernamental durante el período dictatorial. La conjunción excepcional de una alta concentración de la toma de decisiones con la presencia de una nueva capa de tecno-burócratas asociados al poder y ocupando lugares importantes en el mismo, explica sin duda parcialmente ese hecho. El predominio de una ideología económica neo-liberal, muy fuertemente ligada a las corrientes similares de Europa y Estados Unidos, también contribuyó fuertemente a dicho fenómeno.

Ya en ese período el término modernización fue manejado como sinónimo de privatización de sectores estatales, adaptación a la competitividad internacional en el área pública y privada de la economía, fundamentación eficientista y tecnocrática de las políticas públicas —incluyendo el área social y educativa— y necesidad de absorber los avances técnicos de las empresas de punta mundiales, abriendo los mercados a su producción bajo reglas de libertad absoluta de competencia.

En el caso uruguayo dichas propuestas teóricas y sus efectos sobre las políticas públicas significó una ruptura radical con el comportamiento del

Estado en todo el siglo XX, que como se sabe tuvo siempre un papel decisivo en la creación de condiciones "políticas" para la acumulación local de capital, en el área productiva y en las políticas sociales redistributivas.

Existe importante consenso, a partir de la evidencia empírica, de que hasta 1984 —último año de gobierno militar— dicha política modernizadora tuvo efectos muy limitados tanto sobre la estructura de la gestión pública (Irisy, 1986), como sobre el tamaño económico del Estado (Elías y Pérez, 1980; Buxedas 1987; Sayaguez, 1986), y sobre el número y la eficiencia del funcionariado (Aguar, 1985).

La excepción quizás sea la lógica y las técnicas de gestión del aparato financiero, en buena medida fenómeno ligado a la radical extranjerización del sistema bancario en el período (Quijano, 1987). Sin embargo, más allá de las innovaciones propiamente tecnológicas que introdujo esa "modernización", ella no impidió una serie de graves crisis financieras anteriores y posteriores a la transición democrática. En los últimos meses dicha crisis se ha agudizado aún más y provocó la quiebra de los dos últimos bancos nacionales que restaban.

Lo realmente significativo del período democrático es que el gobierno —incluyendo sus voceros políticos e ideológico-culturales— transformó al tema de la modernización en uno de los ejes de su discurso político, junto al tema de la reconstrucción democrática. Tanto el Presidente como los ministros y principales voceros del Partido Colorado han transmitido el mensaje de que el único futuro del país y de su democracia reconquistada pasa por abrazar el camino de la modernización política, técnico-científica, cultural e ideológica, siguiendo el modelo de los países centrales y su transformación, la que es puesta como el modelo necesario.

Dicho camino se presenta al mismo tiempo como un retomar la tradición de principios de siglo —aunque sobre nuevas bases— y como una ruptura con el estilo y las políticas de las últimas décadas. (Barrán y Nahum, 1980-1987)

No parece exagerado sostener que actualmente el discurso de la modernización es el discurso central sobre el Estado y desde el Estado, y que está orientado no solamente a los aspectos técnicos y de gestión que el mismo implica, sino que se constituye en uno de los ejes de legitimación de sus políticas en ámbitos muy diversos y heterogéneos. En ese sentido ese tema ha ido desplazando los principios clásicos de tipo jurídico-político del discurso legitimador del bloque dominante uruguayo en este siglo.

Lo particular de este discurso modernizador, en el caso uruguayo, es que abarca no solo el ámbito técnico y de gestión estatal, sino también incluye un principio dicotómico en los ámbitos del estilo político y las relaciones entre actores sociales. En una descripción muy resumida podemos señalar como sus principales componentes los siguientes:

— modernización política en el sentido de superar viejos antagonismos entre clases y grupos corporativos, los que deberían orientarse a la concertación y la cooperación a riesgo de volver a caer en los conflictos que propiciaron el golpe de estado. Es decir modernización como armonía socio-política, como despolitización de los antagonismos. Todo otro planteo es considerado vetusto, anticuado, etc.;

— modernización estatal en el plano de la transformación de la gestión y promoción de personal y, simultáneamente, en la privatización máxima del espacio productivo y de servicios cumplidos actualmente por el gobierno central y los municipios. Esto incluye introducir las leyes del mercado en la contabilidad y políticas de desarrollo de las actividades públicas;

— modernización como apertura al mundo exterior en el plano de los modelos culturales y de la economía (finanzas, producción y servicios).

En este plano debe tenerse presente que en el caso uruguayo, hasta hoy día, hay muy pocos sectores económicos controlados nacionalmente que puedan considerarse competitivos con las empresas extranjeras tanto regionales como del área central.

Más concretamente, el gobierno en estos dos años tradujo sus propuestas modernizadoras, por un lado, a través de una amplia prédica político-ideológica que tiende a hacer coincidir sus propuestas de progreso con la imagen misma del partido de gobierno y a éste con la estabilidad democrática. Por el otro, presentando varias leyes e iniciativas políticas y administrativas tendientes a privatizar ciertos sectores del Estado (líneas aéreas, sectores de la seguridad social, destilación de alcoholes, hotelería, áreas del transporte terrestre, recolección de residuos, electrificación rural, ciertos sectores de telecomunicaciones, producción de azúcar, etc.);⁷ iniciativas para la creación de "zonas francas" otorgando en ellas totales exoneraciones fiscales y la no vigencia de los servicios monopólicos del Estado (agua, energía, seguros, etc.), así como la más total libertad de entrada o salida de valores, monedas o metales preciosos.

En otro plano, se han iniciado por primera vez cursos para altos ejecutivos del Estado y se proyecta la creación de una Escuela de Administradores Públicos. Se elaboran también planes globales de redistribución de funcionarios públicos por parte de la Oficina de Servicio Civil, dependiente directamente del Presidente de la República.

b. Descripción de las respuestas de los actores y demandas de políticas alternativas

1. Concertación y acuerdos nacionales

El espacio de relaciones constituido por las iniciativas concertantes será retomado en la segunda parte de este trabajo en lo que hace a la relación entre el Estado y los sectores sociales, y más específicamente respecto a la búsqueda de acuerdos en el plano de las políticas sociales. Por lo tanto ahora sólo lo abordaremos brevemente y focalizando el análisis con preferencia en los aspectos políticos globales.

Como dijimos, luego de la polarización social y política de los años previos al golpe de Estado, y luego de once años de dictadura militar, las iniciativas concertantes y la búsqueda de los llamados "acuerdos nacionales" se transformó en uno de los nudos políticos para todos los actores implicados y no sólo para el gobierno. Todos los partidos de oposición —y el movimiento

sindical— aceptaron durante casi un año y medio el llevar sus demandas a una escena negociadora global, cargada de "esperanzas y de promesas". Tanto los analistas como la oposición consideran que se actuó con ese espíritu hasta el límite de las posibilidades compatibles con el mantenimiento de la identidad mínima de los actores no estatales.

Los primeros que tomaron distancia con ese espacio fueron los sindicatos, acusando al gobierno de no cumplir con sus promesas y de mantener su política económica —y en parte laboral— como algo inmodificable en sus líneas maestras (el tema de la reactivación interna, el ritmo de la recuperación salarial, la política hacia la deuda externa y el gasto público, etc.). Se abrieron polémicas públicas y el alejamiento fue "teorizado" con la expresión de que para ellos la "concertación era una táctica y no una estrategia". En parte por los magros resultados obtenidos y presionado por los debates internos, el movimiento sindical acusó al gobierno de violar abiertamente los acuerdos de la CONAPRO, pasando a desplegar una política más directamente opositora.

Por su parte los empresarios volvieron rápidamente a su perfil bajo en el espacio de la concertación y prefirieron desplegar sus negociaciones directamente con el Ejecutivo, es decir en ámbitos más reservados y menos sometidos al juego plural de fuerzas.

En cuanto a los partidos políticos debe diferenciarse la lógica de acción del Partido Nacional y del Frente Amplio. El primero es uno de los partidos tradicionales de gobierno, frustrado por la clara derrota en las elecciones de 1984 y definió su estrategia básicamente en función de las expectativas de ser gobierno en 1989. Es decir, contribuir a estabilizar el régimen para que haya elecciones —lo llamó "contribuir a la gobernabilidad"— y al mismo tiempo no aparecer como totalmente subordinado a las iniciativas del Ejecutivo. De todos modos al carecer, hasta el momento, de una política económica y social sustancialmente distinta a proponer, vio acortado sus espacios de discrepancias en ese plano.

Esa situación ambigua en el espectro político lo hizo fluctuar en su táctica negociadora. Sin embargo, al no coincidir las aperturas políticas del gobierno con una actitud similar, en lo sustancial, de las políticas negociadas, el Partido Nacional decidió distanciarse del discurso acuerdista en lo global, prefiriendo combinar un tono político más opositor (que incluyó negarse a nombrar oficialmente ministros propios), con acuerdos puntuales en los temas económicos de fondo (refinanciación interna, compra de bancos quebrados, zonas francas, apoyo a grupos exportadores, apertura financiera total, pago de la deuda externa, etc.). Con el paso del tiempo el Partido Nacional prefirió ir desplazando el tema de los acuerdos posibles al terreno de la estructura del sistema político y, como luego veremos, pasó a tomar algunas iniciativas de reforma constitucional que permitiera que los acuerdos políticos fueran referendados por gabinetes de mayoría parlamentaria explícita y ligados a un programa de gobierno. (*Cuadernos de Marcha*, Año II, núm. 16, 1987)

El Frente Amplio estaba presionado por una lógica distinta. Como conglomerado de izquierda muy perseguido durante la dictadura aún buscaba

la legitimación en el sistema y trató de utilizar su actitud negociadora como un instrumento de penetración en nuevos sectores sociales, también con vistas a las elecciones de 1989. Sin embargo el carácter de sus bases sociales y de su programa le dejaba un margen de negociación mucho más estrecho y desde el principio descartó la invitación a integrarse al gabinete.

Siguió concurriendo a las convocatorias pero, presionado por el desgaste que le producía la rigidez del Ejecutivo, terminó tomando una distancia mucho más neta con su política: en cuanto al fondo, como al tono de su discurso, el que poco a poco fue retomando un tono claramente opositor.

Como luego veremos, la negativa del Ejecutivo a incluir el tema de las violaciones a los derechos humanos en la agenda en discusión, aceleró esta toma de distancia del Frente Amplio, la que culminó en el último trimestre de 1986 al votarse la ley que daba amnistía de hecho para los militares. El distanciamiento se expresó además en duras controversias sobre la política económica y social, incluyendo algunas interpelaciones parlamentarias.

El gobierno se vio así llevado a asumir los réditos y los costos de sus propias iniciativas y eso lo obligó, como vimos, a extremar el uso de los mecanismos legales y políticos para imponer su voluntad al Parlamento, a pesar de no tener mayoría en el mismo. En el transcurso del año 1986 y parte de 1987 aumentó la sensación por parte de los actores de un cierto bloqueo político-institucional, llegándose incluso a especular con la disolución de las cámaras y el llamado a nuevas elecciones.

2. Concentración de poderes en el Ejecutivo

En medio de un clima ampliamente concertante como fue el de la transición democrática uruguaya, el gobierno actuó desde el inicio tratando de hacer el mínimo de concesiones a la mayoría opositora neta existente en las Cámaras. La primera ley aprobada en marzo de 1985 fue la Amnistía para los centenares de presos políticos aún en prisión.

En ese momento existía un fuerte consenso nacional para que esa Amnistía fuera total e irrestricta dado el número de años que los presos habían pasado en reclusión, la brutalidad del régimen carcelario y la irregularidad de los procedimientos de la justicia militar que los había condenado. Sin embargo el gobierno amenazó con vetar toda la ley si la Amnistía era general.⁸ Ante el dramatismo del momento, y para no prolongar las prisiones, el Partido Nacional y el Frente Amplio aceptaron restringir parcialmente el alcance de la ley. Pero al mismo tiempo criticaron muy duramente la conducta del gobierno viendo en ese hecho —a pocos días del retorno de la democracia— un uso abusivo del principio constitucional y un mal precedente para las relaciones entre poderes.

Entre otros muchos, por ejemplo el diputado Lorenzo Ríos, del Partido Nacional, dijo en la Cámara lo siguiente: "La minoría presidencial pretendió desviar o frenar el pronunciamiento de una de las Cámaras del Parlamento y esto hay que denunciarlo con vigor... Espero que sea la única vez que se pretenda usar esta colisión de dos normas jurídicas del mismo rango consti-

tucional... hay que tener cuidado en el futuro de que esta minoría presidencial, que representa dos quintos de la voluntad electoral del país, pretenda seguir gobernándonos por medio de este juego de cosas".

Los hechos posteriores son concluyentes (de Sierra y Longhi, 1987). Lejos de tratarse de un recurso extremo, aplicado a un tema muy especial y en circunstancias también muy particulares, el uso del veto o la amenaza de veto previa a la votación de leyes en trámite, se transformó en un recurso habitual del Ejecutivo en la búsqueda de imponer su punto de vista. (Véase cuadro 1)

En los dos años de gobierno constitucional, la oposición política —así como la central sindical PIT-CNT— reaccionó muy duramente en varias ocasiones en que por diversos mecanismos el Poder Ejecutivo impuso su punto de vista en situación minoritaria. Cuando le era posible, lo hizo por la vía administrativa y cuando el tema era de obligado trámite parlamentario recurrió a la amenaza de veto con fines disuasorios, o al propio veto.

Dos instancias que dieron lugar a serias confrontaciones fueron las discusiones del Presupuesto Nacional quinquenal y el reajuste de pasividades. Habiendo quedado en minoría y luego de votarse un presupuesto que no compartía, el Ejecutivo vetó setenta y cinco artículos. En cierto modo se trataba de la ley más importante del período de gobierno y además había sido objeto de largos meses de negociación. Ello explica la rudeza con que uno de los principales senadores del Partido Nacional calificó el acontecimiento en la sesión final del 6-3-86: "Es el fin, en mi concepto, de una larga —más de seis meses— y deplorable instancia política y parlamentaria, signada por la intransigencia total y permanente del Partido Colorado y, en especial, del Poder Ejecutivo; deplorable, así me atrevo a calificarla... por los enfrentamientos que generó entre el Poder Ejecutivo y la mayoría del Parlamento, entre el Partido Colorado y la oposición toda, entre ese mismo Gobierno y decenas de miles de funcionarios públicos y, también, entre el Partido Colorado y las legítimas y respetables autoridades de una serie de organismos fundamentales de la vida del país, como la Suprema Corte de Justicia, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, la Administración Nacional de la Enseñanza Pública y la Universidad de la República. Deplorable —insisto en calificarlo así— porque termina de una manera que si bien constituye un procedimiento previsto en la Constitución, no configura, por el contrario, una manera normal ni deseable de legislar, sobre todo tratándose de una ley fundamental de todo un período de gobierno, como es el Presupuesto Nacional".

Conceptos similares fueron vertidos públicamente cuando el gobierno fijó por decreto los ajustes a las pasividades, violando el texto expreso de la ley. Puesto una vez más en minoría el Ejecutivo vetó la ley y obligó a una transacción de hecho sobre la forma de pago de los ajustes.

Más allá del Parlamento, esta conducta del Ejecutivo produjo fuertes conflictos con diversos organismos públicos y privados, varios de los cuales son mencionados en la cita del senador Gonzalo Aguirre. En el ámbito judicial, ello motivó declaraciones públicas de la Corte de Justicia, defendiendo su autonomía administrativa y su idoneidad jurisdiccional; reacciones similares tuvieron el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral, amenazando los

jerarcas de estos últimos con presentar renuncia a sus cargos. En estos casos el enfrentamiento y la protesta estuvo fundado en que tanto estos organismos, como la mayoría parlamentaria y varios juristas eminentes, consideraban que el Ejecutivo estaba violando la Constitución al ejercer el derecho de veto sobre los artículos presupuestales elevados por esas autoridades y refrendados por el Parlamento.

Otro enfrentamiento con el Poder Judicial se desarrolló cuando el Ejecutivo desacató la orden de arresto de varios policías y militares, los que no cumplieron la orden de presentarse a ser interrogados por su supuesta implicación en delitos contra los derechos humanos en el período dictatorial. En ese momento aún no se había votado la amnistía para los militares y el hecho motivó airadas declaraciones públicas del Colegio de Abogados y la Asociación de Magistrados, los que calificaron el hecho como "violación del principio de autoridad, contrario a la independencia de los jueces y del Poder que ellos integran...". En el Parlamento se hicieron denuncias similares. La tensión con el Poder Judicial llegó a su máxima temperatura cuando, para argumentar a favor de la amnistía para los militares, el Presidente en discurso público puso en duda la "independencia de criterios y el sereno juicio" de los magistrados para ejercer su función jurisdiccional en este tema.

Esta tendencia a concentrar la forma de decisiones significativas en la esfera del Ejecutivo y la alta administración directamente dependiente, ya vimos que fue impulsada utilizando una serie de mecanismos alternativos. Un tema que provocó sucesivos enfrentamientos con la oposición fue la modificación de precios a la gasolina sin consultar al Parlamento, en particular el hecho de retener directamente para Rentas Generales las ganancias adicionales así obtenidas por el organismo público respectivo (ANCAP). La oposición acusó al gobierno de aplicar un impuesto camuflado sin el derecho a hacerlo y provocó una interpelación parlamentaria.

Pero, quizás lo que más motivó la reacción opositora en este tema fue el hecho de que, al igual que en muchos casos, quedó de manifiesto en esta ocasión que el Ejecutivo estaba imponiendo de hecho esta resolución al Directorio de ANCAP, violando así la autonomía que le reconoce la Constitución a ese tipo de empresa pública. En efecto, imposición de facto de resoluciones sobre temas diversos se dieron por lo menos respecto a los directorios autónomos de las empresas estatales de energía, telecomunicaciones, ferrocarriles, aguas corrientes y el Banco de la República. (Couriel, 1987).

En todos estos casos la Oficina de Planeamiento y Presupuesto —dependiente del Presidente— fue puesta en el banquillo de los acusados, como el verdadero centro de decisiones, y sobre todo porque dado su estatuto legal es incontrolable por el Parlamento y no puede ser sancionada políticamente. Su director fue catalogado en esos duros debates como un "superministro... impune".

En la última Rendición de Cuentas anual de carácter presupuestal, el Ejecutivo fue acusado de presionar a diversos entes autónomos para que no presentaran su propio presupuesto por programa, de manera de impedir al Parlamento el que pudiera usar el recurso constitucional de apoyar ese proyecto y no el del Ejecutivo.

Otra área donde se produjeron significativos enfrentamientos fue en materia de construcciones de vivienda por el régimen de "cooperativas de ayuda mutua". Importa señalar este caso pues se trata de un sector que moviliza muchos miles de trabajadores organizados y fuertemente movilizados desde hace muchos años (FUCVAM). Y porque además es una temática que está regulada por la ley, la que sin embargo no es cumplida por el Ejecutivo. Los cooperativistas y la oposición acusan al gobierno no sólo de violar la ley retaceando los fondos, sino de querer destruir por esa vía un movimiento social que escapa a su control. (Nahoum, 1984)

El gobierno se ha mantenido incólume y mantiene su política —en parte ilegal— mediante las órdenes que imparte al Directorio del Banco Hipotecario, de propiedad estatal, quien es el ejecutor en esta materia.

Este estilo político expansivo de sus atribuciones impulsado por el Ejecutivo —luego de la dictadura y en pleno clima de transición—, no sólo produjo confrontaciones políticas con la oposición partidaria y crítica de muchos movimientos sociales. También generó un amplio debate sobre la propia estructura del sistema político y diversas iniciativas de la oposición tendientes a su eventual modificación mediante una reforma constitucional. Este debate y estas propuestas se centraron por lo menos en dos áreas principales.⁹

Primero en las atribuciones respectivas del Ejecutivo y el Parlamento según las define la Constitución y se aplican actualmente. Segundo sobre cómo en ese marco, la actual estructura de partidos —que es percibida por los actores y analistas como relativamente estable a mediano plazo— tiende a hacer aun más difícil la resolución de los conflictos que se manifiestan entre poderes.

En cuanto a la relación formal entre poderes se esbozaron propuestas de reforma que tienden a limitar al Poder Ejecutivo en varios puntos. Entre otros, jerarquizamos los siguientes:

- a) restringir sus iniciativas exclusivas y bajar los porcentajes para el levantamiento de los vetos;
- b) afirmar la necesidad de un apoyo parlamentario explícito del gabinete y facilitar los mecanismos de censura a los ministros, en particular en cuanto a hacer posible su caída.

En lo referente al sistema de partidos y su efecto sobre los poderes, se jerarquizó el argumento de que debía reformarse el sistema electoral de manera de hacer más fácil la constitución de gobiernos mayoritarios de coalición —con garantías reales para los grupos participantes— y, por otro lado, se planteó la necesidad de reformas que pudieran facilitar que el presidente obtuviera la mayoría absoluta de votos, en especial mediante el sistema del "ballotage" o mediante reformas en el sistema de hojas de votación para el cargo de presidente.¹⁰

Estas propuestas han involucrado a sectores importantes, tanto del Partido Nacional como del Frente Amplio. Sin embargo la lógica y las motivaciones de ambos son diferenciables, al menos parcialmente. El Partido Nacional —o el menos sus sectores mayoritarios— ya vimos que si bien no tiene hasta hoy propuestas socio-económicas netamente alternativas a las

del gobierno en los temas más sustanciales, aspira a ser gobierno en 1989 y para ello necesita el "refuerzo" de eventuales votos frenteamplistas para el candidato presidencial. De ahí su propuesta de "ballotage" o fórmulas alternativas que tuvieran el mismo efecto, incluso si en rigor ello pudiera debilitar la demanda de más "parlamentarismo". Además para el Partido Nacional es redituable toda reforma que tienda a frenar el eventual crecimiento del Frente Amplio.

En cuanto a éste —que difícilmente puede aspirar a ser gobierno en 1989— pretende limitar al máximo el poder de un Ejecutivo que a corto plazo no estará en sus manos y, al mismo tiempo, abrir la puerta de eventuales coaliciones que le permitieran negociar parte de su programa y, quizás, participar en el gabinete haciendo valer sus votos como fiel de la balanza entre los "tres tercios desiguales".

Ambos partidos están lejos aún de tener una posición definitiva sobre estos temas y el hecho de que sus bases electorales tienen una zona secante, crea dificultades adicionales para una convergencia efectiva entre ellos en este terreno.

3. Los actores frente al tema Fuerzas Armadas

Ya vimos que en el contexto de la transición uruguaya era imposible encarar el tema de la democratización —y las políticas que la afectan— sin analizar el tema del papel de las Fuerzas Armadas. En la medida en que en el plano del discurso y de las prácticas, el gobierno modificó poco a poco sus planteos, ello motivó a su vez un despliegue paulatino y por etapas de las relaciones opositoras a su política. Política que en lo sustancial puede calificarse como orientada a dar por resuelto el problema militar con el acuerdo que llevó a las elecciones y que además considera negativo, desestabilizador y políticamente inadecuado, intentar cualquier intervención directa del poder político en el interior de las Fuerzas Armadas, así como un tratamiento judicial de los actos ilegales cometidos por militares y policías durante el período dictatorial.

Con matices en sus planteos, los movimientos sociales y la oposición política —salvo la mayoría del Partido Nacional desde el último trimestre de 1986— consideran que esa política del gobierno no sólo es ineficaz, sino que además es peligrosa para la consolidación democrática dado que deja en la impunidad total a oficiales que mantienen sus ideas antidemocráticas y que además mantienen sus cargos y responsabilidades en todos los niveles. Y por lo tanto, porque impide desmantelar efectivamente los aparatos de represión política desarrollados en el seno de las Fuerzas Armadas y la policía.

Dichas fuerzas consideran que en cierto modo hay una ruptura del pacto político que hizo posible la transición, salvo que en secreto el Partido Colorado hubiera hecho ese acuerdo con los militares en las negociaciones de 1984.

Cuadro 1
Vetos 1985 - 1986

Proyecto de ley	Amenazas de veto del Ejecutivo		Aplicación de vetos	
		Parciales	Totales	
— Amnistía "General e Irrestricta"	SI	Se aceptó restringir el alcance		
— Facultades de las Comisiones Investigadoras	SI	Se aceptó de hecho restringiéndolo		
— Derogación del Acto Institucional N° 19	SI	Se aceptó de hecho		
— Presupuesto	SI	SI (75 artículos)		NO
— Rendición de Cuentas	SI	No se pudo aprobar		
— Refinanciación	SI	Se aceptó en proyecto común PC/PN ¹		
— Pasividades (aumentos)	SI	NO		SI
— Aportes Rurales	SI	SI		NO
— Bco. Previsión Social	NO	SI		NO
— Fuero Sindical	SI	Siguió a estudio en el Senado		
— Canasta Familiar	SI	Siguió a estudio en el Senado		
— Pasaje Aeronáutica Civil a Ministerio Transportes	NO	NO		SI
— Pasaje a ANTEL de Direc. Gral. de Comunicaciones	SI	NO		SI
— Pasaje de Meteorología a Obras Públicas	SI	NO		SI
— Alquileres (1er. texto)	SI	NO		SI
— Defensa de los Derechos Humanos (Zumarán-Batalla)	SI	Nunca se llegó a tratar		
— Restitución de Militares Destituidos	SI	Se aceptó un proyecto de acuerdo PC/PN		
— Sobre-violación Derechos Humanos (1er. proyecto PN)	SI	Se aceptó ley caducidad por acuerdo PC/PN		
— Restitución de Destituidos por la Dictadura	SI	Se aceptó parcialmente por acuerdo PC/PN/FA		
— Designación Miembros Suprema Corte de Justicia	SI	Se negoció la "nueva" designación del Dr. Adiego.		
20	18	3		5

¹ PC= Partido Colorado; PN= Partido Nacional; FA= Frente Amplio.

Fuente: G. de Sierra y A. Longhi, "Concentración de poderes en el ejecutivo y democracia"; en de Sierra (comps.), *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo?*, 1987.

Por otra parte, el malestar de la oposición se vio agravado por el hecho de que oficiales superiores del Ejército, con mando de tropa o altas responsabilidades, realizaron en reiteradas ocasiones en actos oficiales declaraciones públicas que indudablemente suponen intervenciones políticas. (Perelli, 1987)

Además trascendieron a la opinión pública órdenes y documentos secretos emanados del ámbito de inteligencia castrense que claramente indican la permanencia de orientaciones ligadas a la doctrina de la Seguridad Nacional y la guerra interna.

Los enfrentamientos sobre la política a adoptar respecto a las Fuerzas Armadas se dieron en reiteradas ocasiones, tanto con las fuerzas políticas de oposición como con los movimientos sociales que han jugado un papel significativo sobre el tema. Estos enfrentamientos se fueron agravando a partir del trámite de la ley de "Caducidad de las pretensiones punitivas del Estado", forma que asumió la amnistía general para los militares y policías como condición que hiciera posible el voto de la mayoría del Partido Nacional. Presentamos sintéticamente el desglose de lo actuado por cada uno de los actores principales respecto del tema.

Movimientos por los derechos humanos. Si bien varios movimientos sociales de base corporativa o profesional tenían y tienen comisiones de derechos humanos que organizan el trabajo por "Verdad y Justicia", en el ámbito específico se destaca el Movimiento de Familiares, en especial de los desaparecidos. Existe a su vez un nucleamiento de juristas que se ocupa directamente del tema (IEL-SUR). Ambos se han mantenido muy activos hasta hoy y a su alrededor se nuclearon durante un tiempo numerosos activistas sociales. Durante un largo período ellos lograron movilizar *per se* a importantes sectores de opinión, y obtuvieron una fuerte legitimidad moral en amplios sectores de opinión y en los partidos y demás movimientos sociales, en especial en los sindicatos y los gremios estudiantiles.

Poco a poco la capacidad de movilización de masas sobre el tema se fue desplazando a otros ámbitos, pero los "Familiares" siguieron manteniendo su peso moral, insustituible para todos los actores. Esto explica que luego de la ley de Caducidad fueran ellos los primeros en convocar a un Referendum para anular la ley, y que tres de sus dirigentes presidan la Comisión Nacional pro Referendum, encargada de recoger las firmas necesarias para hacer posible la consulta popular.

Previamente habían organizado actos, mítines, declaraciones y huelgas de hambre que obtuvieron importante eco social y político.

Por su propio carácter suprasectorial los "Familiares" han sido punta de lanza en la polémica contra la tesis gubernamental de que insistir con este tema es "tener los ojos en la nuca".¹¹

Otros movimientos sociales. En el caso uruguayo, el movimiento cooperativo de viviendas (FUCVAM), los movimientos y grupos feministas, el movimiento estudiantil (ASCEEP-FEUU), y el movimiento sindical unificado (PIT-CNT), han jugado un papel activo en la polémica y la movilización

desde antes del repliegue militar. Hasta hoy mantuvieron el tema del militarismo como una de sus consignas importantes, siendo en el último año sin duda el PIT-CNT el que mantuvo mayor dinamismo y capacidad de movilización sobre el tema, al menos en cuanto a eco de masas y peso propio. Con altibajos han aportado su aparato organizativo y su influencia social a la realización de mítines, actos y posteriormente tuvieron papel destacado en la engorrosa tarea de recolección de firmas.

En 1985 y 1986 organizaron jornadas nacionales por Verdad y Justicia e incluyeron siempre en su plataforma central el tema militar, en especial el tema de los juicios civiles a los responsables de violar los derechos humanos. En los actos de masas sobre el tema, su participación activa ha contribuido a garantizar la presencia en los mismos de decenas de miles de trabajadores organizados. Eso ha provocado reiterados ataques del gobierno que los acusa de politizar sus plataformas y desviarse de sus fines específicos.

El Partido Nacional. Durante la transición y hasta fines de 1985 el Partido Nacional adoptó una posición clara y "radical" sobre el tema de las Fuerzas Armadas, reclamando la reforma de las leyes orgánicas de las fuerzas y justicia civil para los que hubieran cometido delitos durante la dictadura. Poco a poco la cúpula del Partido Nacional fue cambiando de posición, pero con prudencia, pues la sensibilidad de sus bases y la presión por la izquierda del Frente Amplio le acotaba el espacio de maniobra.

Durante meses el partido apoyó las comisiones investigadoras parlamentarias y los movimientos por los derechos humanos. Cuando el gobierno propuso directamente la Amnistía se opuso a ella y presentó un proyecto propio que incluía juicios, pero acotaba el alcance de las responsabilidades por grado y por temas. Pero ya en ese momento parecería que su cúpula había resuelto un cambio de estrategia, que finalmente llevó a que la mayoría de sus legisladores votara la ley de Caducidad, pagando por ello un serio precio político.¹²

El argumento central desplegado fue que según los datos proporcionados por el Presidente, de aplicarse la ley se corría un alto riesgo de desacato y por lo tanto de poner en grave crisis al poder constitucional. En ese momento descartaron la táctica de promover la movilización popular concertada con otras fuerzas opositoras, a diferencia de lo que fue su táctica en el período de transición, y los meses subsiguientes. Explícitamente indicaron que votaban la ley a contragusto, pero obligados por la "relación de fuerzas objetivas", es decir por el veto de las Fuerzas Armadas y el veto que el gobierno ya había anunciado si se votaba cualquier ley que restringiera la amnistía total. También manejaron el argumento de que no deseaban ganarse un veto permanente de los militares a su aspiración de acceder al gobierno, como le había sucedido anteriormente al APRA en el Perú. (*Cuadernos de Marcha*, Año I, núm 14, 1986; *Búsqueda*, 20 y 27 de noviembre de 1986)

El Frente Amplio. Desde el período de la transición el Frente Amplio había adoptado la táctica de exigir una reforma de las leyes orgánicas mili-

tares, de eliminar la autonomía de la justicia militar y exigir que la justicia civil hiciera su trabajo con objetividad e independencia.

Durante un largo período —seguramente con la convicción de que el Ejecutivo cumpliría sus promesas— no hizo de este tema un eje político polarizador. Eso produjo varias tensiones en el seno de la coalición en la medida en que algunas fuerzas tenían planteos más radicales al respecto, particularmente en el aspecto táctico.

Cuando el gobierno cambió de posición, se opuso a la amnistía pero negoció hasta último momento con el Partido Nacional una "salida realista" pero que asegurara la acción independiente de la justicia civil.

Finalmente votó en contra de la ley de Caducidad junto al sector minoritario del Partido Nacional, y al mismo tiempo desarrolló una prédica mucho más crítica y más dura respecto al gobierno, las Fuerzas Armadas y los peligros para la democracia de lo que llamó "ley de impunidad" para los crímenes cometidos. Al mismo tiempo se negó a votar en el Parlamento las venias de ascenso para oficiales acusados de haber participado directamente en la represión.

Convocó también a sus bases a varios actos de masas y asumió un papel decisivo en la recolección de firmas para el Referendum. A su vez definió el tema como estratégico y como uno de los grandes divisores de aguas del escenario político nacional. Esto le valió duros ataques del Partido Colorado y de la mayoría del Partido Nacional y se supone que un creciente recelo de parte de las Fuerzas Armadas.

El Referendum. Como surge de lo anterior, el conjunto de debates y enfrentamientos referidos a la política hacia las Fuerzas Armadas se condensó a partir de enero de 1987 en la convocatoria a un Referendum para derogar la ley de Caducidad. El mecanismo está previsto en la Constitución aunque nunca había sido utilizado. Para hacerlo efectivo es necesario que se recojan firmas del veinticinco por ciento de los habilitados para votar, lo que es un porcentaje altísimo en el derecho comparado. El gobierno al comienzo reaccionó en forma muy dura y agresiva, pero luego reconoció la legitimidad democrática del procedimiento pasando a alertar sobre las gravísimas consecuencias de una eventual anulación de la ley. En efecto, una vez votada ésta y dado la polarización de posiciones que la precedió, una revisión de lo actuado no sólo desautorizaría a los parlamentarios que la votaron, sino que abriría una seria confrontación política.

Es indudable que este enfrentamiento se transforma en algo decisivo para todo el juego político, pues en caso de triunfar reabriría un tema de difícil solución y porque en la marcha el tema del Referendum ha agrupado fuerzas no sólo del Frente Amplio sino sectores importantes del Partido Nacional (los que votaron contra la ley) y significativas personalidades jurídicas e intelectuales, que incluso votaron al Partido Colorado. En efecto, la Comisión Nacional pro Referendum logró convocar a un espectro amplio y significativo y ha creado contradicciones en todos los sectores políticos.

A pesar de la intensa prédica en contra del gobierno, su partido, parte del Partido Nacional y la mayoría de los medios de prensa escrita, la

Comisión Pro Referendum logró reunir un número de firmas tal que hace que se pueda considerar como casi seguro que el Plebiscito habrá de realizarse en 1988.

4. El espacio de la modernización

La idea de que el conjunto de la sociedad y el Estado afrontan el desafío de superar el estancamiento y la desestructuración del "Uruguay de las vacas gordas", es patrimonio de una parte sustancial de las elites políticas y sociales del país. Lo que es mucho menos consensual es la manera o los métodos en que dicha superación puede ser encarada en esta etapa histórica. En el espacio de ese debate se inscribe la iniciativa "modernizadora" del gobierno y los intelectuales que le son afines.

En una primera etapa dicho enfoque no fue acompañado por los sectores sociales y políticos de la oposición. Por su parte, sólo pequeños núcleos de grandes empresarios adhirieron al mismo. Asimismo, un grupo de intelectuales y científicos independientes aceptaron tratar el tema en ese terreno desde el comienzo, aunque con un enfoque sólo aparentemente similar.

Para entender este fenómeno debe señalarse que la mayoría de la oposición social y política —sobre todo los sectores de izquierda— comenzó atacando al discurso modernizador como un discurso encubridor de intereses sectoriales más que nacionales o societales. En primer lugar señalando las conexiones —ignoradas por el gobierno— entre la modernización técnica, científica y de gestión, y los intereses de ciertos grupos altamente concentrados y extranjerizados de empresarios.

En segundo lugar, se señaló que desde un punto de vista nacional y democratizador, en un país pequeño y dependiente como el Uruguay, ese progreso o modernización debía tener como eje la intervención reguladora y promocional del propio Estado, dimensión que el gobierno se negaba explícitamente a incluir en su planteo.

En tercera instancia, la oposición —sobre todo de izquierda— criticó el hecho de que más allá de ciertos planteos políticos más abarcativos, las propuestas concretas de modernización impulsadas por el gobierno y ciertos sectores empresariales pasaban casi todas por una metodología privatizadora, y por la creación de instrumentos jurídicos tendientes a la apertura del mercado nacional a los sectores financieros y productivos transnacionales.

Y finalmente —sobre todo los sindicalistas— acusaron al gobierno de impulsar bajo el manto de la modernización una revisión profunda de los derechos de organización y negociación tradicionales en el ámbito social. Más concretamente, lo acusaron de querer debilitar a los sindicatos y prohibirles toda vinculación entre sus reclamos materiales y los problemas políticos globales, incluyendo el ámbito de la política económica.

Por su parte, ciertos sectores científicos y académicos reprocharon al gobierno no impulsar una política efectiva de apoyo a la investigación y la aplicación tecnológica realizada por los centros científicos nacionales, en

particular en aquellos sectores donde la masa crítica existente permitiría esperar resultados efectivos en un plazo razonable. La crítica iba dirigida tanto a la política de asignación de recursos, como al diseño institucional donde enmarcar las áreas potencialmente dinámicas.

No sería adecuado pensar que este primer civaje es homogéneo y el único que se presenta. Con el correr del tiempo se fue haciendo visible que en el propio seno del partido de gobierno, y entre los empresarios, el tema de la modernización enfrentaba serias dificultades para ser aceptado —al menos en esos términos—, o era comprendido de otra manera.

Algunos estudios recientes (Vizcardi, 1987) muestran incluso que probablemente uno de los primeros objetivos de la intensa campaña por la modernización de ciertos líderes colorados, es vencer las serias resistencias entre sus propios correligionarios.

Por otra parte, es indudable que una parte sustancial del discurso en términos de modernización —sobre todo en su referencia a los estilos políticos— encubre un debate sobre conflictos de intereses clasistas y de modelos societales que en rigor escapan parcialmente a esa problemática.

Es probablemente la jerarquización de esa dimensión del tema lo que explica que, poco a poco, los opositores fueron aceptando el terreno del debate pero al mismo tiempo tendiendo a desplazar su significado esencial. Sobre todo sectores de izquierda comenzaron a proponer —aún en forma imprecisa— una modernización sobre bases culturales y políticas diferentes.

Dicho de otra forma, se fue esbozando un discurso que acusa al gobierno de impulsar una modernización que significaría, a mediano y largo plazo, que el país perdiera toda posibilidad de producir ciencia y tecnología propia en áreas específicas para las cuales tiene algunas ventajas comparativas (Sutz, 1987 a y b; Taller Nacional de Biotecnología, 1987). Una modernización que apostaría casi exclusivamente a la importación de paquetes tecnológicos, de gestión y de servicios.

En el plano más político e ideológico se fue desarrollando una crítica al procedimiento de igualar modernización con extranjerización y privatización, así como modernización con despolitización de lo social y centralización tecnoburocrática de las decisiones del Estado.

Hasta el momento es quizás este plano de crítica al contenido político ideológico del discurso modernizador el que más se ha desplegado para enfrentar las iniciativas del gobierno. Pero la lógica de ese discurso opositor opera más en la ofensiva contra el gobierno que incluyendo un análisis de los aspectos a modernizar tanto en el Estado como en el discurso y las prácticas políticas de la oposición.

Cabe sin embargo señalar que hay otras inflexiones dentro de las respuestas de la oposición política de izquierda al desafío modernizador del gobierno. Nos referimos a un significativo sector del Frente Amplio que, dentro de un discurso socialista, pasó a hacer el eje de su propuesta de acumulación en la idea de "izquierda moderna" y superadora de los "viejos esquemas", en general adjudicados a los partidos marxistas de la coalición. Pensamos que es posible sostener que más allá de los aspectos de fondo que están implicados en ese debate, la canalización del mismo en torno del

eje "modernizar o no la izquierda" responde, en cierta medida, a la penetración que el discurso gubernamental ha tenido en capas importantes de la población.

Una mención aparte merecen las reacciones del Partido Nacional dada su centralidad en el sistema político y su perfil relativamente bajo en este tema. Se trata de un partido que aún obtiene una parte importante de su cohesión interna por el recurso a símbolos y mensajes de tipo ideológico y emocional, fuertemente ligados a un pasado histórico remoto. Eso lo lleva a eludir una parte de este debate probablemente porque ello lo obligaría a una revisión más profunda de su estilo de hacer política. Sin embargo, dada su heterogeneidad interna, en estos dos años se fue produciendo una diferenciación creciente en referencia al tema. Su ala más conservadora y por lo menos un sector de su ala más "moderna", fueron coincidiendo cada vez más con algunas de las dimensiones de la propuesta modernizadora del gobierno. En particular con el impulso sin limitaciones a la política de privatización de empresas y servicios estatales, así como las reformas legales que permitan una mayor apertura a las empresas transnacionales, tanto de servicios como productivas. Más globalmente esos sectores del Partido Nacional —aún sin verbalizarlo de esa manera— parecen coincidir con uno de los objetivos centrales de la modernización impulsada en esta etapa por el Partido Colorado: la orientación global de la economía nacional hacia un eje que transforme al Uruguay en un "país de servicios"¹³ y sólo subsidiariamente exportador de productos primarios o industrializados.

c. Los escenarios posibles

De acuerdo con el esquema de análisis elegido, abordaremos en este capítulo el estudio de los escenarios posibles en el ámbito de las diversas políticas escogidas como significativas. Como ya dijimos, una parte de las mismas es abordada más específicamente en la segunda parte del informe.

Sin perjuicio de lo anterior, parece pertinente comenzar con un análisis globalizador de los futuros escenarios, realizando el mismo en torno de lo que nos parecen los ejes fundamentales del proceso en curso y las relaciones de fuerzas globales, determinadas por los distintos actores considerados.

Existe una limitación para este análisis y ella debe ser explicitada. Dada la existencia de un informe específico sobre las políticas económicas en curso o demandadas, y las relaciones de los actores sociales y políticos con las mismas (Notaro y Cencela, 1987) en este trabajo hemos minimizado al máximo la referencia explícita a esa dimensión. Naturalmente ello no significa que no hayan sido tenidas en cuenta, pero supone que una evaluación global de los escenarios potenciales debería integrar más explícitamente los análisis de la dimensión propiamente socio-económica. Dicha tarea será encarada en una segunda etapa del trabajo en el marco del proyecto global coordinado por CLACSO.

Dentro del marco general de la crisis regional en sus diversas dimen-

siones, pensamos que en el caso uruguayo predominaron tres aspectos:

1. el larguísimo estancamiento económico previo al golpe de 1973, ligado a los obstáculos específicos que la estructura socio-política significó en cuanto a una reestructura del modelo económico y su adecuación a las nuevas formas de integración subordinada-asociada, al mercado capitalista mundial;

2. la radicalidad de la ruptura del sistema político y la larga duración del régimen militar, en un país de prolongada tradición democrática, con el cúmulo de efectos traumáticos que ello implicó para la conciencia política de la población y de las elites políticas;

3. la particularidad de los efectos de un régimen dictatorial que no sólo desestructura el sistema político, sino que reestructura la sociedad hacia formas de mayor pobreza de masas y mucho menos igualitarismo social que aquel que se había adquirido en un proceso de largos años.

En la medida en que, a diferencia de otros procesos de transición democrática, en el Uruguay al producirse el retiro de los militares del gobierno se asistió a un alto grado de restauración del sistema político, y tratándose de una sociedad con poquísima renovación poblacional, era casi inevitable que las expectativas desde la sociedad estuvieran fuertemente marcadas, no sólo por el deseo de recuperar las libertades políticas, sino también de recomponer los grados de participación popular y de igualitarismo en la distribución del excedente.

Eso significa que las expectativas hacia el nuevo gobierno —en buena medida alimentadas por su discurso explícito en la campaña electoral— estaban fuertemente centradas en la demanda de un cambio neto y visible tanto en sus políticas económicas y sociales como en aquellas referidas a las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Ello implica, en primer lugar, una demanda de modificación sustancial en la política de articulación entre las formas financieras y productivas del capital, así como en la asignación de fondos públicos para el área social en un sentido amplio. Nada de esto se produjo, sino más bien todo lo contrario. (Notaro y Cencela, 1987)

En segundo lugar, el papel altamente significativo jugado en la transición por los movimientos sociales (Filgueira, 1985), así como el gran desarrollo que en los años finales de la dictadura tuvieron las formas asociativas de base en ámbitos extremadamente diversificados, generó una fuerte expectativa de que el nuevo régimen no sólo restauraría la Constitución y el sistema político, sino que cumpliría sus promesas de fomentar las diversas formas de democratización de la sociedad que habían ido emergiendo. Como surge de los capítulos anteriores y de la segunda parte de este trabajo, el movimiento impulsado desde el Estado tuvo, en lo fundamental, un sentido contrario.

Lo mismo puede decirse en cuanto a las fuertes expectativas en la concertación social y política y en lo referente a la superación efectiva del fenómeno militarista. Las políticas impulsadas —en lo sustancial— fueron básicamente en un sentido diferente al esperado por la mayoría de la población.

Es pues en ese contexto específico de frustración de expectativas que

debe enmarcarse el análisis de los escenarios posibles para cada una de las políticas seleccionadas como más significativas.

1. Concertación política y social

Como hemos dicho, estos dos años vieron fracasar los espacios relativamente amplios y semi-institucionalizados de concertación con los cuales se abrió el período democrático. También en este plano lo que predomina en todos los actores —aunque quizás por razones distintas y con intenciones también diferentes— es la sensación de frustración y de que ese período es quizás irreplicable a corto y mediano plazo.

Deben sin duda considerarse con cierta autonomía los aspectos sociales y políticos de ese espacio concertante hoy descaecido.

En el plano social asistimos a una desconfianza y desencanto bastante radical de parte de los sindicatos y demás movimientos sociales de base corporativa. Por un lado se hizo explícito para ellos que no sólo la intención, sino la política efectiva del gobierno, excluía a corto plazo toda atención consistente de los reclamos de dichos sectores. En materia de salarios, política impositiva, gasto estatal en salud, educación, vivienda, etc., el gobierno privilegió en forma rígida las exigencias de un modelo económico centrado en la lógica financiera —básicamente transnacional— y sus efectos en materia de gasto público, déficit fiscal, y promoción del mercado interno.

Como ya vimos, eso llevó a estos actores sociales a definir un nuevo perfil más netamente opositor y a negociar medidas tácticas en función de eventuales acuerdos estratégicos que el interlocutor gubernamental no parece dispuesto a poner efectivamente en la mesa de negociación.

Esta nueva actitud del movimiento social —en particular el movimiento sindical— no ha tenido ningún efecto significativo sobre la estrategia del gobierno. Por el contrario, éste ha mantenido y profundizado el ritmo de aplicación de su política económica global, que como vimos es, en lo fundamental, muy similar a la aplicada durante el período dictatorial.

Está pues planteado un escenario de creciente confrontación en este plano. Y se trata de una confrontación que si bien en esta etapa no es previsible que adopte formas críticas concentradas y globales, es altamente probable que signifique un largo proceso de desgaste y confrontaciones parciales, pero con efectos acumulativos sobre el sistema político y la estructura de las expectativas de resolución de las mismas en la opinión pública.

Esta hipótesis creemos que se funda en la fuerza respectiva de cada uno de los dos actores en pugna y, también, en el lecho de que los sectores más poderosos del empresariado —el otro interlocutor presente de hecho en esta pugna— no sólo apoyan la política del gobierno sino que en estos años han fortalecido significativamente sus vínculos con el aparato estatal (Buxedas, 1987; Couriel, 1987; Stolovich y Rodríguez, 1987; Elizalde y otros, 1986; de Sierra, 1986). Por un lado el gobierno parece apostar a mediano plazo a que se produzca un desgaste de los sindicalistas, tratando

de crear la sensación de que en esta etapa histórica no lograrán ninguna victoria significativa. Para ello trata de maximizar los efectos de su análisis de la inviabilidad de los reclamos, y el efecto profundo que sobre las estructuras de afiliación y organizativas de los sindicatos tuvo el largo período de represión dictatorial.

Pero, por otro lado, la central sindical ha ido recomponiendo sus cuadros y restaurando su legitimidad, al menos en los sectores formales del sistema económico y donde existe cobertura sindical global (González, 1986; Equipos Consultores, 1986). Si bien hasta el momento el movimiento sindical no ha obtenido victorias significativas, al mismo tiempo mantiene su actividad sectorial y global y al menos logró detener el ritmo histórico del descenso de los niveles salariales promedio de la mayoría de los sectores sindicalizados.

En el plano político ya vimos que desde mediados de 1986 las fuerzas de oposición tomaron distancia de los espacios formalizados orientados a cualquier tipo de "acuerdo nacional" de tipo general. A partir de ese momento el gobierno decidió seguir avanzando, llevando la polarización a menudo al borde de la crisis política global. La propia oposición en varias oportunidades estuvo a punto de aceptar el reto y provocar un tipo de censura ministerial que abriera el camino a la disolución de las Cámaras y el llamado a nuevas elecciones parlamentarias. Finalmente retrocedió, entre otras razones, porque ello significa dejar al país sin Parlamento durante cuatro meses y, especialmente, porque según declaraciones públicas de los dirigentes la elección eventual no ponía en juego el cargo de Presidente.

Cabe una vez más distinguir la situación del Partido Nacional y la del Frente Amplio. El primero, si bien tomó distancia de la concertación, ha aceptado recorrer un cierto camino de negociación bilateral sobre diversos proyectos de ley. Con ello parece querer mantener un cierto espacio de *entente* con el gobierno y al mismo tiempo provocar el máximo de aislamiento del Frente Amplio.

Por su parte éste fue siendo "empujado" a un terreno de oposición más neta y dura, recorriendo un primer tramo de lo que parece ser una nueva estrategia de acumulación. Ello se ha traducido en varias propuestas de interpelación a ministros y un ataque más frontal, tanto al gobierno como a los sectores mayoritarios del Partido Nacional, a los que acusa ahora explícitamente de coincidir en el fondo con las políticas claves del Partido Colorado, más allá de que en temas puntuales se oponga para luego negociar en posiciones de mayor fuerza. Aparentemente el Partido Colorado ha decidido aceptar ese planteo, pasando a realizar una política de duros ataques al Frente Amplio, retomando en parte, y poco a poco, el lenguaje y los temas que marcaron los debates contra la izquierda previos al golpe de Estado de 1973.

En resumen, parece haberse cerrado por un largo período la posibilidad de acuerdos tripartitos concertados y desarrollarse un juego donde cada vez más se perfila un bloque de dos contra el tercero, aunque permanecen áreas de posibles alianzas de la oposición contra el gobierno en temas puntuales que sean percibidos como dando un rédito electoral con vistas a las elecciones de 1989, en particular para el Partido Nacional.

2. Concentración de poderes y sistema político

La continuidad y consistencia del movimiento concentrador de poderes que ha impulsado el gobierno parece mostrar una política directamente ligada a una estrategia de largo plazo. De hecho voceros del Partido Colorado han declarado públicamente su voluntad de mantener un gobierno colorado hasta el año 2000, es decir por tres períodos electorales más.

Pero, más allá de las declaraciones, dicho movimiento concentrador de poderes de decisión en el Ejecutivo parece ser ampliamente compatible con las transformaciones en la estructura social y de poder en curso en el país (de Sierra, 1987). De manera que salvo que se produzca un acuerdo consistente de la oposición para reformar la Constitución de 1967 y parlamentarizar el régimen, es altamente probable que se mantenga la tendencia actual.

Ello implicaría que probablemente se reproduzcan periódicamente los choques de poderes y la amenaza constante de bloqueos políticos como los que ya se han producido en estos años de gobierno democrático, aunque probablemente sin que ello implique que se produzcan crisis catastróficas de régimen.

Al mismo tiempo, ello implicaría que se acentuara la práctica de un Ejecutivo fuerte, el que tiende a imponer su voluntad a pesar de ser minoría en el Parlamento, con todos los efectos que ello provoca para el estilo de hacer política y el acotamiento de los aspectos sustanciales de la democracia política tal como existió antes de 1967 en el país.

Ya vimos que el apoyo del Partido Nacional —a través de un cambio brusco de sus posiciones— a la ley de "Caducidad" para los delitos militares, significó un fuerte distanciamiento con aquellos sectores del Frente Amplio que impulsaban activamente el acuerdo para el cambio de la Constitución. Los puentes no se rompieron del todo pero por lo menos hasta que se conozca el destino del Referendum sobre la ley de Caducidad, es altamente improbable que se pueda predecir la suerte final de una eventual reforma constitucional.

Estas circunstancias, por otra parte, han fortalecido a los sectores políticos menos entusiastas de una reforma inmediata de la constitución —en particular en sus aspectos electorales— y por lo tanto hacen aún más difícil un acuerdo opositor a corto plazo, es decir con posibilidades de hacer plebiscitar la reforma en las elecciones de 1989 y lograr su implantación por la vía de las urnas.

A ese elemento se agrega la voluntad firme del Partido Colorado de impedir en la medida de sus posibilidades, una reforma constitucional que se anuncia como limitante de los poderes de la primera minoría y por lo tanto del Ejecutivo y que eventualmente le puede hacer perder el acceso al Ejecutivo. Esta estrategia se apoya en la expectativa de poder ganar nuevamente las elecciones de 1989 a pesar del desgaste producido por la actual política del gobierno. Y en el hecho de que hasta el momento la acción del gobierno y del Partido Colorado, si bien genera áreas de neta oposición, al mismo tiempo muestra ser poseedora de un proyecto claro y contando con una capacidad de gestión política eficiente dentro de las oposiciones socio-

económicas definidas. Además, porque el Partido Colorado es plenamente consciente de contar con el apoyo decidido de los centros de poder económico nacionales y transnacionalizados, y de los actuales mandos de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, de acuerdo con la tradición es muy probable que, al menos el Partido Nacional no esté en definitiva resuelto a propiciar una reforma constitucional que cuente con la oposición neta y decidida del Partido Colorado. Eso lo obligaría —en caso de llegar a un primer acuerdo firme con el Frente Amplio— a tentar una negociación más amplia con el gobierno. Sobre todo si tenemos en cuenta que ambos partidos "tradicionales" parecen estar ya decididos a impedir en lo posible que el Frente Amplio se transforme en el fiel de la balanza, y a mediano plazo en una opción electoral de gobierno.

Este entrecruzamiento de intereses crea una situación paradójica. En efecto, el Partido Nacional propone en su proyecto de reforma una variante electoral que si bien podría darle la victoria —como primera minoría— al mismo tiempo fortalecería la fuerza del Presidente, lo que aparece en principio contradictorio con la voluntad de fortalecer al Parlamento. (Nohlen y Rial, 1986).

Además, el Partido Colorado ya ha insinuado a través de algunos de sus voceros que si se viera obligado a negociar una reforma de la Constitución, y en especial una mayor parlamentarización, probablemente propondría otras reformas en el sistema electoral, las que eliminarían la representación proporcional actual, acercándose a un sistema mayoritario por circunscripción para todos los cargos elegibles y no sólo para la presidencia. En ese caso está claro para todos los partidos que el más directamente perjudicado en esta etapa histórica sería el Frente Amplio.

A estas trabas a un tipo de reforma institucional que atacaría a dicho nivel el acelerado proceso de acentuación del Poder Ejecutivo y la alta administración en el sistema político, debe agregarse la determinación convergente que ejercen los principales grupos económicos y sociales que apoyan el proyecto privatizador y de creación acelerada del modelo de "país servicios". Esto es así dado que dichos grupos son plenamente conscientes de que una reforma de esa magnitud se vería fuertemente retardada —si no impedida— de tener que ser procesada a través de un régimen más parlamentario y toda la dinámica representacional de los intereses diversificados y complejos que el mismo implica.

Incluso es posible hipotetizar que tanto los principales grupos económicos, así como el Partido Colorado y una parte sustancial del Partido Nacional, deben temer que una reforma del sistema político de esa naturaleza pueda —por otra vía— aumentar los bloqueos políticos actuales, al multiplicar los factores de incertidumbre en cuanto a la capacidad gubernamental de definir políticas económicas y sociales de larga duración. De ese razonamiento hay sólo un paso a considerar la actual situación —más allá de lo que se diga públicamente— como un mal menor frente a posibles riesgos, ya sea de desestabilización del sistema, o de aumentar el peso político del Frente Amplio.

En particular porque a corto y mediano plazo un régimen más parlamentario aumenta el peso táctico del Frente Amplio, obligando a ambos partidos tradicionales a optar frente a una alianza entre sí o con el Frente, ya sea en bloque o con algunos de sus partidos integrantes. No en balde uno de los temas hoy más debatidos en la coalición de izquierda es la estimación de hacia dónde se inclinaría —si estuviera realmente en juego un acuerdo programático de gobierno— la mayoría del Partido Nacional. Dados el desempeño reciente de amplios sectores de este partido y las profundas diferencias programáticas que separan a ambas fuerzas, es fácil acordar sobre la trascendencia que ha de tener la resolución final del debate en curso tanto en la coalición de izquierda como en el Partido Nacional.

Resumiendo, pensamos que es razonable hipotetizar que habrá muchas dificultades para que a corto plazo pueda revertirse al actual proceso de descaecimiento paulatino de los mecanismos de control público —no sólo parlamentario— de las principales políticas definidas a nivel del Ejecutivo y su implementación práctica. Indudablemente que un acentuado agravamiento de la coyuntura internacional y el retroceso de ciertos indicadores socio-económicos globales hoy privilegiados por la política gubernamental, pueden acentuar la confrontación social y política y disminuir la legitimidad del gobierno, y por esa vía modificar en forma significativa esta hipótesis.

De todos modos, con los datos disponibles hasta la fecha ese curso de acción parece de difícil realización a corto plazo. No así a mediano y largo plazo donde sigue siendo incierto que la política económica y social del gobierno actual y futuro logre una modificación sustancial de las trabas estructurales que enfrenta el desarrollo nacional, en particular teniendo en cuenta el panorama económico regional y mundial.

Parece pues razonable pensar que el gobierno y el Partido Colorado han de seguir utilizando los mismos mecanismos concentradores de poder para implementar desde el Ejecutivo las políticas en curso, al menos mientras los conflictos sociales no se modifiquen en calidad y cantidad, y mientras la oposición política —en particular el Partido Nacional— no lo enfrenten de forma tal que los costos previsibles le parezcan mayores que los beneficios globales que obtuvo hasta el momento.

3. El papel de las Fuerzas Armadas

Indudablemente es imposible evaluar con cierta precisión el futuro papel de las Fuerzas Armadas en el sistema político, sin incluir en el análisis el resultado del actual proceso de control de las firmas reunidas con el objetivo de plebiscitar la ley de Caducidad. Y naturalmente sin conocer el resultado del propio Referendum en caso de que éste se realice.

No hay dudas de que el movimiento de recolección de firmas obtuvo ya un éxito significativo, pero al mismo tiempo es evidente que algunos sectores de población más allá de su posición sobre el fondo del tema, han sido reacios en firmar debido al temor de quedar "registrados" con vistas a

un eventual uso represivo de esa información. Ya sea por vías administrativas en el caso de los funcionarios públicos, como de todos los firmantes eventuales en caso de un retorno a épocas de represión abierta, experiencia aún muy fresca en la población.

A ese respecto hay sectores pro Referendum que estiman que, una vez validadas las firmas, muchas más voluntades se pronunciarán a través del voto secreto en contra de la impunidad para los militares que delinquiron, aunque por supuesto hay opiniones en sentido contrario, en particular entre quienes se oponen a reabrir la discusión sobre el tema.

Es posible sostener que, si las firmas recogidas son validadas por la Corte Electoral¹⁴, muy probablemente la campaña en contra de la acumulación de la Ley de Caducidad por parte del gobierno, los militares y la mayoría del Partido Nacional, cobrará mucha más virulencia dada la tremenda significación de un posible resultado adverso. Ello sin duda crearía dificultades adicionales a la potencial mayoría anuladora de la ley, no debiéndose descartar la creación política de climas de alta tensión, e inclusive de pronunciamientos explícitamente amenazantes del personal militar en actividad. En ese caso no hay que descartar que muchos votantes potenciales a favor de la anulación de la ley puedan privilegiar el "mal menor" ante el peligro de un nuevo golpe de Estado.

En cualquier caso a esta altura parece claro que cualquiera sea el resultado final, ya las Fuerzas Armadas han consolidado un papel político decisivo, al menos en su capacidad de vetar ciertas políticas. En ese sentido —y más allá de lo que dice la Constitución— el juego de factores de poder se ha modificado en el país respecto de la situación previa al golpe.

Revertir esta situación supondría no solamente el éxito del Referendum, sino una voluntad política de parte sustancial de la oposición de llevar la confrontación democrática a un grado muy superior al actual. Ello implicaría desarrollar una intensa movilización política y social que inevitablemente encontraría no sólo una fuertísima oposición del Partido Colorado y el gobierno, sino que aumentaría la tentación interventora de las Fuerzas Armadas. A ello debería agregarse, muy probablemente, la acción directa o indirecta de grupos sociales y económicos muy poderosos que verían en la dilucidación de ese enfrentamiento político no sólo un problema de régimen, sino la eventual puesta en cuestión de toda la estrategia socio-económica en curso. Y además un cambio sustancial del equilibrio de fuerzas políticas, aumentando indudablemente el espacio del Frente Amplio y su peso en la eventual alianza de recambio al actual gobierno.

Sea o no cierto que la actual amnistía fue pactada en secreto entre las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado, lo cierto es que a esta altura de los acontecimientos ambos han pagado suficiente precio político para llegar legalmente a ella, como para que de ahora en adelante actúen en forma muy enérgica y mancomunada para evitar un retroceso sobre el punto. Como al mismo tiempo hay muy importantes sectores políticos y de opinión que consideran que la actual solución afecta gravemente el futuro democrático del país, el enfrentamiento —cualquiera sea su resultado— deja seriamente dañado el consenso en cuanto a la legitimidad del régimen postdicta-

torial tal como él se ha configurado. La gravedad de las acusaciones mutuas parece muy difícil que no deje trazas duraderas sobre las actitudes y el comportamiento de todos los actores. Y, por lo tanto, que agregue nuevas dificultades políticas a las trabas estructurales ya existentes para una efectiva y duradera redemocratización de la sociedad y el sistema político.

Por otra parte —y más allá de la voluntad consciente de los actores políticos— el sobredimensionamiento de las Fuerzas Armadas y su papel relativamente irrelevante en la hipótesis clásica de un conflicto internacional (J. Rico, 1987), propende estructuralmente al desarrollo tanto de sus funciones políticas internas, como de sus tendencias intervencionistas y tutelares sobre la sociedad, el Estado y el sistema político.

4. El futuro de las propuestas modernizadoras

Como lo hicimos en los capítulos a y b de este informe, es necesario considerar separadamente por lo menos las tres dimensiones que este tema ha adquirido en el caso uruguayo.

En primer lugar la modernización como operación propiamente política, que tiende a redefinir los clivajes del debate político-ideológico entre "lo antiguo y lo moderno", tratando de que el mismo coincida con las polarizaciones, gobierno, por un lado, y oposición política y sindical, por el otro. En este nivel ya dijimos que el objetivo era la despolitización de los conflictos y antagonismos, y su superación por la armonía, la cooperación y la concertación en sus distintos niveles posibles.

Por la propia amplitud del planteo y por implicar el mismo un plano de modelos ideológicos y concepciones políticas de los actores involucrados, el resultado de esta iniciativa gubernamental no puede ser evaluado sino a través de un período prolongado de tiempo. Por otra parte, sus efectos están necesariamente mediados por el desarrollo que tengan otros procesos sociales que operan a niveles distintos de la realidad.

Ya vimos que, al nivel de la pareja modernización-concertación, los acontecimientos fueron produciendo un descaecimiento y descalificación de esa propuesta como algo viable, al menos a corto y mediano plazo. Visto en tanto una propuesta de estilo político y como un método innovador en el tratamiento de la diversidad de demandas de los actores sociales y políticos, el tema de la concertación —y más en general la resolución de conflictos por el acuerdo entre las partes— pensamos que fue descalificado, en gran medida, porque en la práctica concreta no fue acompañado por el gobierno por una voluntad efectiva de negociar el contenido de ninguna de las políticas sustanciales llevadas a la discusión.

En cuanto a su dimensión referida a modificar aquello que el gobierno denominó formas "vetustas y destructivas" de plantear los movimientos sociales sus reclamos, tanto en su contenido como en los métodos utilizados, es realmente difícil evaluar sus posibles efectos futuros. Por el momento los sindicatos han rechazado ese análisis por considerar que se trata de una operación ideológica destinada a culparlos como desestabilizadores de

la democracia, cuando en lo fundamental ellos no hacen más que utilizar los derechos políticos y legales propios de todo sistema democrático, ya sea en los países centrales como en la tradición del país, al menos desde comienzo de siglo.

Tanto en lo referido al derecho de huelga, como en cuanto a las formas internas de organizarse la vida sindical —temas ambos en que la propuesta modernizadora del gobierno trató de producir cambios— el debate ha movilizado a todos los partidos y sindicatos. El mismo no se limita al plano ideológico, sino que asume la forma de querellas jurídicas, incluyendo invocaciones a los convenios internacionales de la OIT. El tema sigue planteado y abierto, pero es previsible que no tenga demasiados efectos prácticos a corto plazo. Salvo que el Partido Nacional cambiara sustancialmente su posición sobre el tema e hiciera posible las reformas legales que impulsa el gobierno en el Parlamento.

El segundo capítulo de las propuestas modernizadoras vimos que hacía referencia a dos dimensiones: por un lado, la reforma de la gestión de la administración pública, incluyendo la gestión de personal; por otro, la privatización del máximo posible de actividades actualmente a cargo del Estado.

En el primer aspecto aun no se han producido cambios de significación y es probable que el actual gobierno encuentre en ese plano importantes trabas sociológicas y políticas, tal como le sucedió a la administración de los militares. Especialmente si no se toman medidas en un plazo corto, es decir antes de que la proximidad de las elecciones multiplique dichos obstáculos. La estrechez del propio mercado de trabajo hace que si esas reformas —tecnológicas y cuantitativas— han de producir una reducción de personal, y no sólo una mayor calificación del mismo, los sindicatos y la propia oposición política han de dificultar aun más esas propuestas gubernamentales.

En cuanto a la política de privatización, encontrará en parte los mismos obstáculos —en cuanto pueda afectar el número de empleos públicos— pero principalmente se ha de enfrentar con el interés relativo que puedan despertar en el sector empresarial privado muchas de las áreas hoy atendidas por el Estado. Por otra parte, en sectores claves como la producción de energía es muy probable que el actual equilibrio político haga difícil avanzar mucho en la vía privatizadora.

Sin embargo, el gobierno parece otorgarle una importancia estratégica a poder avanzar rápidamente en la privatización de algunas áreas que podríamos llamar ejemplificadoras. Sistemáticamente está impulsando ese proceso en ciertos servicios municipales, en el transporte por ferrocarril, intenta hacerlo con la línea de aviación estatal, ciertas áreas de seguros —aunque en este tema encontró obstáculos en sus propias filas—, la pesca, las actividades portuarias, la venta de ciertos servicios de telecomunicaciones sofisticados, y algunos servicios de intermediación financiera relativa a prestaciones públicas.

Creemos que es posible prever un cierto éxito en esta vía ya que importantes sectores del Partido Nacional comenzaron a explicitar su apoyo

a estas propuestas, y que parecen ser tomados por el gobierno como experiencias piloto para luego tratar de avanzar en otras áreas.

Sin embargo, repetimos que en el Uruguay la participación del Estado en la generación del PBI y más en particular en el sector no financiero, no tiene la significación de otros países, y que por otra parte el propio tamaño del mercado local no parece ofrecer un atractivo muy grande para los capitales privados, en particular extranjeros. (Buxedas, 1987)

Donde sí es más probable que logre imponerse la "política modernizadora" tal como la define el gobierno, es en la creación de los instrumentos legales que hagan posible no sólo la actuación de bancos extranjeros de inversión —en particular ligado al canje de deuda externa por activos nacionales— sino en cuanto a la creación de las "zonas francas", habiéndose ya aprobado en ambas cámaras un proyecto de ley al respecto. Aunque debe tenerse en cuenta que no sólo la izquierda se opuso en general, sino que la propia Cámara de Industrias ha manifestado su protesta por algunos capítulos del proyecto de ley, en particular aquellos que dan ventajas a las empresas —probablemente extranjeras— que han de instalarse en esas áreas. De todos modos las zonas francas parecen estar destinadas también a la instalación de empresas que operarían para toda la región, en un régimen netamente más favorable que en los otros países del área.

En todo caso en varias negociaciones con países europeos y los Estados Unidos, el gobierno parece estar comprometiéndose en firme a que durante su gestión serán consolidados dichos instrumentos legales.

d. Reflexión general sobre los escenarios configurados en torno de las problemáticas de la democratización y la modernización

Como lo señalamos en los capítulos anteriores, en un país social y políticamente poseedor de una fuerte tradición democrática, al retirarse los militares del poder, la sociedad y el Estado se ven sometidos a una fuerte tensión, organizada en torno de una doble problemática.

Por un lado, las demandas de restauración o recomposición de las formas políticas y de organización social que la mayoría de los actores sociales constituidos —y la propia opinión pública— tienen incorporadas como algo "natural", independientemente de las causas que concurrieron a provocar la crisis.

Por otro, las demandas orientadas a gestar un nuevo horizonte del futuro nacional que permita "avanzar" hacia nuevas metas de crecimiento y de profundización democrática, en este caso sí fuertemente teñidas por las incertidumbres sobre su viabilidad y solidez.

Es en ese marco que asumen toda su significación las disputas prácticas y de proyectos alternativos que los distintos actores sociales y políticos entablan con vistas a la consecución de dichos objetivos.

Una hipótesis central de nuestro análisis es que en el caso uruguayo los factores políticos y estructurales que confluyeron a la crisis global del sistema están muy lejos de haber sido superados. Nos referimos, a que en

lo fundamental aún permanecen los condicionantes negativos para el país de la nueva etapa capitalista internacional, las que combinadas con la forma histórica concreta que había asumido la estructura social y el sistema político en las etapas anteriores, se habían constituido en un obstáculo casi insalvable para la reestructuración del sistema global y sus condiciones de reproducción. Por ello importa señalar que algunas de las transformaciones económicas y sociales ocurridas en el país en el período dictatorial responden a un movimiento de adaptación impulsado por el bloque en el poder emergente que tiene más largo alcance y posee una importante autonomía respecto del régimen político en cuanto tal. (de Sierra, 1987)

Para evaluar pues en qué medida los escenarios analizados —y las políticas en torno de las cuales ellos se configuran— pueden desembocar en soluciones duraderas a los problemas planteados, debe responderse al interrogante esencial sobre si las políticas planteadas son capaces de resolver los bloqueos que llevan a su propia formulación.

En primer lugar sobre su capacidad de garantizar las condiciones de acumulación y de generación de excedentes capaces de sustentar las demandas de mayor democratización política y social, dado que esa es una de las variables básicas del proceso que se bloqueó antes del golpe de Estado. Como vimos más arriba, los actores implicados tienen posiciones sumamente encontradas al respecto. Además el grado de estructuración de los sectores sociales subordinados y su representación a nivel político hacen pensar que, independientemente del resultado final, poseen suficiente fuerza como para cuestionar en forma significativa y por un período prolongado las políticas impulsadas por el gobierno. A ello se agrega que por el momento no parecen existir condiciones para que a corto plazo, un bloque alternativo pueda hegemonizar el proceso con su propio proyecto.

Las determinantes del escenario internacional y el poco peso relativo del país en el mismo, hacen pensar, por otra parte, que la política del actual gobierno difícilmente pueda modificar sustancialmente el comportamiento de los indicadores de largo plazo de la economía nacional.

La sociedad está hoy más polarizada y si bien los conflictos corporativos no han adquirido por el momento un despliegue crítico, su permanencia restringe aun más los grados de libertad a corto plazo.

Las propuestas modernizadoras concretas que hace el gobierno no parecen, en ese marco, poder resolver la ecuación que implica la compatibilización del espacio interno y las condiciones internacionales negativas.

En segundo lugar, las políticas de democratización y modernización, tal como las entiende e impulsa el gobierno, deben pasar por la mediación del sistema político y de partidos, tal como él está constituido hoy día, incluyendo las variaciones plausibles a corto plazo. En ese sentido adquieren importancia relevante los bloqueos crecientes que se manifiestan, así como las dificultades para encontrarles una solución a corto plazo. El propio fracaso de los intentos de concertación y la política cada vez más concentradora de poder del Ejecutivo, los intentos de acotar y desmovilizar a los movimientos sociales, y la propia actitud hacia las Fuerzas Armadas, parecerían indicar que la hipótesis básica con que trabaja el gobierno incluye un fuerte pesi-

mismo sobre la superación de dichos bloqueos. Al menos mediante el juego pleno de la combinación entre democratización política y social.

En la medida en que dicho proceso debe enfrentar la oposición de importantes fuerzas políticas y sociales —amén de la división o desestructuración que provoca en otras— uno de los escenarios posibles es que el conjunto del sistema político tienda a ver dificultada su estabilización, incluso más allá de la voluntad de los actores a ese respecto.

Tampoco parece previsible que las fuerzas que se oponen a las iniciativas analizadas del gobierno acepten la invocación de deponer sus demandas, tal como lo solicita el bloque hoy dominante y sus representantes en la escena política.

El fuerte papel tutelar que posiblemente han de preservar las Fuerzas Armadas, con el apoyo de importantes fuerzas políticas, hace aún más difícil que quienes ven en ello un grave perjuicio para la consolidación y profundización de la democracia acepten la idea de que las propuestas del gobierno sobre este tema capital sean el único camino posible para el país.

El conjunto del proceso parece apuntar hacia un sistema democrático que poco a poco va incorporando componentes de tipo autoritario, sin que ello implique necesariamente una ruptura institucional abierta. Por el momento ese proceso afecta fundamentalmente la estructura del aparato estatal, pero no es descartable que paulatinamente pueda tender a manifestarse en la propia estructura del sistema político.

Agotada en lo fundamental la dinámica concertante, apareciendo como difícil que se logre acotar por la vía de las reformas institucionales el crecimiento del poder del Ejecutivo, y estando pendiente el resultado del movimiento plebiscitario sobre la problemática militar —con todos los graves interrogantes que ello significa— es posible sostener que una parte importante de la incertidumbre del proceso global se desplaza hacia el mayor o menor éxito que a mediano plazo pueda tener la política de transformación global del modelo de desarrollo y acumulación que impulsa el gobierno y los grupos sociales que le dan apoyo.

Quizás esté en juego en ese plano —mucho más directamente que en otras circunstancias— el grado de legitimidad que pueda alcanzar el gobierno. Y con ello sus posibilidades de imponer su estrategia sin provocar o acelerar los factores de inestabilidad propiamente política del sistema. Es cierto que un análisis detallado de dicho escenario escapa a los cometidos de este trabajo, y por lo tanto no lo abordaremos aquí.

Podemos sí decir que en el caso uruguayo la estructuración de la sociedad y del sistema político hacen previsible un mantenimiento de las resistencias a la actual política de reestructuración económica y sus efectos sobre las demandas de los sectores subordinados, tal como la impulsa el gobierno y los grupos empresariales más importantes que le dan sustento. En ese marco, el intento por centrar aun hoy la problemática en debate casi exclusivamente en los bienes políticos, difícilmente encontrará un consenso suficiente a pesar de su efectiva valoración por la mayoría de los actores.

Por ello puede afirmarse que resolver el escollo de la relación entre democracia política y democracia social, puede constituirse en el nudo

estratégico de la posible constitución de una nueva hegemonía que supere la profunda crisis en ese plano que precedió al golpe de Estado. (de Sierra, 1987). Sin embargo, pensamos que la morosidad en satisfacer con la actual política las exigencias de reactivación económica de carácter sostenido, los efectos de este hecho sobre las demandas de recuperación de los niveles de vida populares, y los componentes autoritarios de "nuevo tipo", implícitos en la actual reestructuración del Estado, hacen problemático el éxito de ese intento, con todas las consecuencias que ello implica para la consolidación de una democracia que más allá de las formas, logre superar o responder a los requerimientos y carencias políticas y socio-económicas que se expresaron en el período previo a la ruptura institucional.

Ello no implica descartar totalmente que la eventual prolongación en el tiempo de la ausencia de políticas de reemplazo consistentes y creíbles —en el plano político y en el económico— permita que el sistema político "resuelva" sin grandes fricciones los bloqueos actuales y evite crisis agudas que afecten a corto plazo su capacidad de reproducción. Pero en ese caso, eso no significaría que con ello sean superados los límites al desarrollo sostenido y equitativo que le impone al país el actual marco de la crisis económica internacional, ni superados tampoco los efectos limitantes de ese hecho sobre la consolidación de una democracia efectiva en el país.

La modernización y democratización del Estado y la sociedad uruguayas constituyen sin duda dos espacios conceptuales y políticos de significación creciente en esta etapa post-militarista.

Sin embargo las políticas impulsadas hasta ahora por el Estado, las respuestas dadas por los actores sociales y políticos más significativos, y las resistencias ofrecidas por las estructuras de la sociedad, dejan un alto grado de incertidumbre sobre los efectos de dichas políticas.

Segunda Parte

La perspectiva en la relación entre sistema político y sociedad civil

a. Las líneas de política más relevantes y su contexto socio-político

La relación entre el sistema político y el ámbito de la sociedad civil —en tanto espacio de expresión de los distintos sectores de intereses corporativos organizados— se encuentra, en el Uruguay actual, en una fase no estabilizada que previsiblemente se prolongará durante un período difícil de estimar. Sin embargo, tampoco parece pertinente caracterizar el campo de estas relaciones simplemente como no estabilizado, ya que ello implicaría elevados niveles de incertidumbre respecto de los actores relevantes, sus conductas y respectivas evoluciones que no son tales. Es así que, pudiendo caracterizarse la situación presente como no estabilizada, la fluidez de la misma puede considerarse relativa ya que también presenta límites previsibles. Estos límites derivan tanto de las condiciones de articulación y desarrollo de la sociedad civil y la sociedad política en el Uruguay actual (nivel estructural), como de contenidos normativos que recogen aprendizajes sociales verificados en la historia social y política, codificados como tradición sociocultural (nivel de la cultura política).

En este marco de fluidez relativa en las relaciones entre el espacio de la sociedad civil y el sistema político, las líneas de política ensayadas por el Estado en la fase post-autoritaria (desde marzo de 1985) se caracterizan, en términos muy generales, por una escasa consideración de las organizaciones que representen intereses sectoriales o corporativos como interlocutores o agentes de dinámicas sociales. Excepciones a esta regla pueden identificarse en contados casos en los que aquellas organizaciones tienen una capacidad de presión muy significativa —como en el caso del movimiento sindical—. Por otra parte, en casos como el del movimiento sindical, la orientación de las políticas supone un reconocimiento del actor en tanto interlocutor, más no como sujeto, efectivo o potencial, de dinámicas sociales específicas. En este sentido hay en las políticas estatales, como presupuesto, una apuesta básica a las mediaciones verificadas por la vía de los partidos, lo cual es consistente —como se indica más adelante— con la tradición del sistema político uruguayo durante la mayor parte del siglo XX, así como con la cultura política asociada a él.

Para la explicitación del contenido y significado de las políticas estatales en este campo se ha optado por considerar cuatro momentos en la exposición, para brindar una adecuada contextualización y especificación de la orientación básica ya adelantada. Primero se consideran concisamente las condiciones más relevantes que influyen sobre la situación de fluidez relativa de las relaciones entre sistema político y sociedad civil. Luego las características y resultados fundamentales de la experiencia de concertación social que se ensaya en los meses previos a la reinstitucionalización democrática verificada, luego de once años de autoritarismo burocrático, en marzo de 1985. En tercer lugar se explicitan algunos elementos de la tradi-

ción política uruguayo que hipotetizamos relevantes para la comprensión de las racionalidades que informan frecuentemente la conducta de los actores aquí considerados. Finalmente, en cuarto lugar, se especifica el contenido de las políticas explícitas o implícitas del Estado en relación al campo de la sociedad civil.

1. Los ejes de la situación de fluidez relativa y de las incertidumbres

La ya enunciada situación de fluidez relativa en el campo de las relaciones entre el sistema político y los intereses corporativos o sectoriales en la sociedad uruguayo admite la consideración de un muy vasto conjunto de variables convergentes. Sin embargo, en virtud de la necesaria brevedad de este punto, pueden agruparse en dos grandes conjuntos: por una parte, aquellos elementos que derivan directamente del reciente retorno de la sociedad uruguayo a reglas de regulación política democráticas luego de once años de gobierno autoritario; por otra parte, aquellos factores que indican tendencias de evolución de mediano o largo plazo evidenciadas tanto por la sociedad civil como por el sistema político.

El primer conjunto de factores antes identificados ha sido relativamente tematizado y presenta características que pueden generalizarse a varios casos regionales, por lo cual nos limitamos aquí a un muy escueto planteo de componentes que consideramos de particular relevancia para el caso uruguayo, sin pretender agotar el tópico. En este sentido es pertinente comenzar por un conjunto de variables que, aunque obvias, no puede omitirse en una enumeración; éstas son las que derivan directamente de una interrupción de más de una década de la dinámica funcional del régimen democrático representativo. Esto significó discontinuidades, entre otros, en los siguientes planos: la interrupción prolongada de los mecanismos de articulación de demandas de la sociedad a la esfera estatal por mediación de los partidos políticos; de los procesos y mecanismos regulares de socialización política, tanto a nivel de la población global como de las estructuras y elites partidarias; de los procesos tradicionales de renovación de los liderazgos y del personal político por aprendizajes orgánicos desarrollados en el marco de la acción pública de los partidos.

Por otra parte, en continuidad con lo anterior, es también pertinente señalar que la particular circunstancia de un proceso de redemocratización impone a los diversos actores (Estado, partidos, organizaciones y movimientos sociales, Fuerzas Armadas, etc.) mayores y nuevas exigencias en los procesos de definición de sus perfiles, tanto en relación con el espacio de la opinión pública, como en el juego de su reconocimiento mutuo. Por ello adquiere una particular relevancia la dimensión ilocutoria de las prácticas y discursos de los actores sociales y políticos, en la medida en que la redemocratización impone una instancia de relativa "refundación" de la relación entre sociedad y sistema político que implica, en alguna medida, la propia autodefinición de aquellos.

Por otra parte en Uruguay, al igual que en otros países del Cono Sur latinoamericano, la presencia en la esfera estatal de regímenes políticos autoritarios, que supusieron una oclusión o desactivación de las dinámicas políticas con una manifestación plena en el espacio público, implicó una dinamización o activación organizacional de la sociedad civil en múltiples planos. El fenómeno es generalizado y ha sido ampliamente tematizado, identificándose dos dinámicas que se retroalimentaron: por una parte, aquella derivada de los esfuerzos de politización de la sociedad civil encarados por organizaciones o partidos imposibilitados de actuar en el espacio público; por otra, la dinámica de regeneración y afianzamiento de la propia sociedad civil ante un contexto en el cual constituye la vía casi exclusiva de canalización de demandas. Para el tema que nos ocupa el efecto de este proceso ha contribuido a determinar la situación presente como no estabilizada en la medida en que, frente a un escenario político que se reinstituye con sus consiguientes incertidumbres en la definición de las identidades de los actores, hay un conjunto de organizaciones desarrolladas en el seno de la sociedad durante el período autoritario que se ven exigidas, ellas también, de una redefinición de identidad; asimismo, hay también un conjunto de patrones de práctica social que se deben reubicar en el nuevo contexto sociopolítico. En este sentido el efecto de este factor, sobre la fluidez de las relaciones entre el sistema político y la sociedad civil, es la introducción de incertidumbres en dos planos. Por una parte, incertidumbre en cuanto a la pervivencia, crecimiento o decrecimiento de algunas organizaciones representativas de intereses corporativos en el nuevo contexto y en un horizonte de mediano plazo. Por otra, incertidumbre en relación con los niveles de legitimidad que estas organizaciones logren mantener en ciertos momentos claves en que busquen acceder al espacio político público en pos de demandas específicas. Ambos planos guardan estrecha relación entre sí, a pesar de márgenes de relativa autonomía, por lo cual es previsible que la estabilización de ambos será paralela, constituyendo un factor relevante en la conformación de los posibles escenarios futuros en esta sub-dimensión analítica.

Un segundo factor, que incide en el sentido de provocar una situación de relativa fluidez en el campo de relaciones entre sistema político y sociedad civil, tiene relación con ciertas transformaciones que a nivel del primero, y en particular del sistema de partidos, se comenzaba a evidenciar en los años inmediatamente previos al golpe de Estado de 1973, y que la evolución tiende a mostrar que se consolida en los años más recientes. Este factor es el pasaje de un sistema bipartidista a uno que, según las opiniones, es ya o tiende a ser de tres partidos.

El sistema de partidos uruguayos fue bipartidario en forma clara hasta 1971, lo cual queda atestiguado en las series de datos electorales. El Partido Nacional (Blanco) y el Partido Colorado (denominados partidos "tradicionales" usualmente) obtuvieron un porcentaje del orden del 90% de los votos hasta 1971, verificándose en el período posterior a la segunda guerra mundial una rotación en el poder hasta el momento del golpe de Estado de 1973. El resto de los partidos que completaban el panorama electoral antes

de 1971 nunca se integró en coaliciones para la formación de gobierno con el respectivo partido tradicional gobernante. Se ha discutido el carácter de verdaderos partidos de los denominados tradicionales (Lindahl, 1962), existiendo sin embargo fundamento racional para considerar a éstos como verdaderos partidos de tipo *catch all* articuladores de multiplicidad de fracciones (González, 1986).

En las elecciones del año 1971 se presenta una coalición de partidos y grupos de izquierda (Frente Amplio) que alcanza el 18% del total de votantes, y el 30% en Montevideo, constituyendo la segunda fuerza detrás del Partido Colorado en la capital, que representa algo menos de la mitad del electorado. En las elecciones de 1984 (que marcan el fin del período autoritario) el Frente Amplio reúne un apoyo electoral que, en términos porcentuales, se mantiene en el interior y se incrementa algunos puntos en Montevideo. Ello significa una confirmación de lo verificado en 1971, proporcionándole una minoría parlamentaria significativa (20%) y una consolidación como segunda fuerza política en la capital disminuyendo su distancia con la primera y acrecentándola respecto de la tercera. Esto determina que el modelo bipartidario de sistema de partidos verifica la emergencia de una tercera fuerza que da como resultado una situación en la cual se mantiene un claro predominio de los dos partidos tradicionales en el interior del país, pero en Montevideo la configuración es ya de tres grandes agrupamientos. A la vez es necesario establecer que, a pesar de constituir el Frente Amplio una coalición de partidos y grupos, hay dos razones para que opere y sea percibido como un tercer partido análogo a los dos tradicionales. Por una parte, el carácter vagamente estructurado de los partidos tradicionales hace aparecer a la coalición de izquierda como una entidad escasamente diferenciada de aquellos, que incluso opera con mayor interconexión entre fracciones que los primeros (González, 1986). Por otra parte las encuestas de opinión pública, tanto preelectorales como postelectorales, tienden a evidenciar que hay, en la fase postautoritaria, una identidad frenteamplista más amplia que la identificación con partidos o grupos particulares entre sus votantes. Estas variaciones en la configuración del sistema de partidos implican una situación dinámica en la esfera política que determina un tipo de relación con las organizaciones de la sociedad civil no estabilizada. Los procesos de adecuación y posicionamiento relativo de los partidos tienen como uno de sus componentes, precisamente, la vinculación de cada uno de ellos con las demandas y organizaciones corporativas o sectoriales.

Dos tipos de situaciones parecen ser potencialmente relevantes en este sentido. Por una parte, del lado de los partidos tradicionales, una cierta intencionalidad, al menos declarativamente y en algunos sectores, de desarrollar estructuras organizativas que contemplen una acción partidaria específica en relación con algunos grupos de representación de intereses corporativos. En el caso del Partido Nacional hay ya una "Secretaría de Asuntos Sociales" orientada en ese sentido, con representantes en el Directorio del partido. En el caso del Partido Colorado no se verifican pasos organizativos de esa entidad. Queda abierta hacia adelante la incertidumbre de cuál será la intensidad y el resultado de estas estrategias de los partidos tradicionales

en relación con el espacio de las organizaciones de la sociedad civil pero constituyen, al menos potencialmente, un elemento que refuerza el carácter no estabilizado de la situación presente. Por otra parte, del lado del Frente Amplio, se verifica que la nueva fuerza política de entidad, que rompe el equilibrio del sistema bipartidista anterior, presenta una intensa relación organizativa e ideológica con las instancias de la sociedad civil más estructuradas y con mayor capacidad de expresión en el espacio público (movimiento sindical, estudiantil, cooperativo, etc.). Esto hace que, paralelamente al potencial proceso de transformación del sistema de partidos de bipolar a tripolar, el nuevo agrupamiento político de entidad presenta un tipo de relación con las organizaciones de la sociedad civil claramente diferenciado del dominante en etapas anteriores. Como ejemplo de lo indicado puede observarse que la afiliación efectiva de los trabajadores empleados en lugares en los que hay sindicatos, según simpatía política, indica que, en Montevideo, un 96% de los simpatizantes del Frente Amplio en esa situación están afiliados al sindicato, un 65% de los simpatizantes del Partido Nacional, y un 29% de los adherentes del Partido Colorado. En el caso del interior las diferencias son menores sobre una situación global de mayor nivel de afiliación, donde el 88% de los simpatizantes del Partido Nacional están afiliados, el 74% de los del Frente Amplio y un 67% de los del Partido Colorado (EQUIPOS C.A., 1986). Puede observarse, a la vez, que los datos indicados señalan como consistente la orientación de las políticas estatales en relación con las instancias de la sociedad civil antes anotada, con el grado de participación de los simpatizantes del Partido Colorado (en el gobierno) en los sindicatos, en particular en Montevideo.

2. La experiencia de concertación e instancias posteriores

Entre setiembre de 1984 (dos meses antes de las elecciones nacionales que marcan la etapa final de la transición a una institucionalidad democrática) y abril de 1986 se verifican tres intentos de articulación de las relaciones entre instancias estatales, políticas y sociales sobre la base de mecanismos complementarios a los específicos del juego político de la democracia representativa. Su relevancia, evaluada sobre la base de sus resultados efectivos, tiende a aparecer como muy escasa más allá del carácter innovador de las experiencias en cuanto tales.

La primera instancia, que recibió la denominación de Concertación Nacional Programática (CONAPRO), tiene dos momentos diferenciados en el tiempo con la presencia entre ambos del acto electoral de 1984. La primera etapa de la CONAPRO, previa a las elecciones, se inicia sobre la base de un ambicioso programa en amplitud y profundidad temática, así como en términos de representatividad de sectores sociales y políticos. La agenda inicial propuesta cubría el debate y acuerdo en torno de campos institucionales, sociales, económicos y culturales. La convocatoria reúne a los cuatro partidos políticos que se presentaron a las elecciones y a los principales movimientos sociales (sindical, estudiantil y cooperativo) así

como a las organizaciones empresariales (de la industria, el comercio y el sector rural, con la única excepción de la banca privada). El resultado de esta primera etapa implica acuerdos sobre algunos aspectos político-institucionales (levantamiento de proscripciones políticas, institucionalización de la CONAPRO, independencia del Poder Judicial y autonomía universitaria) y definiciones de objetivos muy generales en varios campos (política económica, vivienda, salud) (Mieres, 1985). En la segunda etapa (luego de las elecciones) se culmina con un documento de política económica que mantiene su carácter genérico y establece la necesidad de acuerdos políticos previos a la renegociación de la deuda externa, la instrumentación de instancias tripartitas por sectores de actividad para la negociación salarial (Consejos de Salarios) y la aprobación de una ley de emergencia para ordenar el funcionamiento de la enseñanza primaria y secundaria. Más allá de los aspectos concretos sobre los cuales se establece un acuerdo o negociación, en la discusión de la segunda etapa de la CONAPRO se verifica una modificación de su estructura de funcionamiento, creándose un denominado "grupo político" integrado por las cuatro fuerzas políticas que opera como órgano máximo de decisión.

Este es uno de los datos más significativos de esta segunda etapa de la CONAPRO, en la medida en que la creación del "grupo político" implica una estratificación y jerarquización de los interlocutores, que metacomunica un modo de entender la instancia de concertación, en la cual los actores de la sociedad civil tienen un carácter claramente subordinado en relación con los actores partidarios. El dato de la conformación de este "grupo político" prefiguraba en buena medida el carácter escasamente operativo de los acuerdos de esa instancia (como de otras posteriores más puntuales) una vez que se reestableciera la dinámica democrática. En efecto, el presupuesto que está detrás de la formación de ese grupo, es el carácter suficiente del ámbito de negociación política para acordar cualquier decisión significativa en torno de los lineamientos de política económica, social o cultural futura. La aceptación de este presupuesto por parte de los cuatro partidos está implícita en su integración al "grupo político"; como la de la de los grupos representativos de intereses corporativos en la no contestación o impugnación radical de la formación del mismo. Las razones de esta aceptación por unos y otros se encuentran básicamente en dos niveles: uno relacionado con la ubicación táctica y estratégica de los diversos actores en la coyuntura; y otro relativo a la cultura política y a la autopercepción de los mismos en una proyección de mediano y largo plazo.

Luego de finalizada la segunda etapa de la CONAPRO, en febrero de 1985, días antes de la asunción del gobierno electo en 1984, se verifican dos instancias convocadas ambas por el gobierno, con la finalidad de alcanzar acuerdos en relación con políticas de amplio espectro. La primera, en julio de 1985, denominada "Diálogo Social" cubría organizaciones políticas y sociales, con una agenda que incluía aspectos de política económica, principalmente relacionados con salarios e ingresos. La convocatoria es aceptada por todos los sectores, verificándose intercambio y discusión de algunas propuestas, finalizando con el retiro del gobierno en virtud de considerar

que el perfil que asumían algunos conflictos sindicales generaba un clima inadecuado para negociar. El resultado de esta instancia, en febrero de 1986, es una convocatoria gubernamental a las fuerzas políticas con representación parlamentaria, con la finalidad de alcanzar un acuerdo sobre "pautas para modernizar el país". Estas conversaciones culminaron con la firma de un documento el 1º de abril de ese año, en el cual se establece una serie de temas sobre los cuales hay acuerdo en considerarlos como prioritarios para legislar. Este documento recoge coincidencias parciales de objetivos (como el de la CONAPRO pero en una gama más pequeña de temas) que habrían de operar como agenda para el trabajo parlamentario. Se está en este caso ante un típico acuerdo político que no supone innovación en relación con las formas tradicionales de negociación y representación de potenciales demandas de la esfera social (por mediación de los partidos).

Así la experiencia iniciada con la CONAPRO que constituía, por los actores convocados y los objetivos planteados, un acontecimiento nuevo en términos de la articulación de las relaciones entre el sistema político y las organizaciones de la sociedad civil, culmina en resultados que se limitan a declaraciones y acuerdos muy generales, sin aportar una experiencia efectiva y novedosa para manejar aquella articulación. La observación secuencial de las sucesivas etapas de la CONAPRO y las dos instancias posteriores mencionadas, permite observar dos elementos: por una parte, la progresiva reducción de los alcances propuestos a las sucesivas instancias y de los interlocutores implicados; por otra, el peso decisivo y predominante de las fuerzas políticas en todas las fases. Debe observarse, además, que la pérdida de consistencia de estas instancias, en términos de alcances planteados y de logros, es paralela a la instauración del espacio político público en plenitud (parlamento, opinión pública) que conlleva dinámicas de definición de los perfiles y ubicaciones de los diversos actores en un nuevo cuadro de relaciones luego de doce años. En este sentido el progresivo predominio de los actores políticos en las instancias de la CONAPRO es parcialmente concomitante con un proceso de ocupación del espacio público por parte de esos actores, en detrimento de actores de la sociedad civil. Una vez finalizada la concertación, e instaurado el nuevo gobierno democrático, este proceso se acelera aún más. En definitiva la experiencia de la CONAPRO y las que le suceden no aportan un nuevo espacio para la articulación de la confrontación y negociación de las relaciones entre el sistema político y las instancias representativas de intereses corporativos. Estas últimas organizaciones tienden progresivamente a asumir, en el nuevo escenario democrático, un rol de grupos de presión o influencia (según los casos) actuando directamente sobre los poderes estatales o por mediación de los partidos políticos.

3. Algunos patrones de la tradición político-social

El escaso resultado de las instancias de concertación, tanto en el plano de los acuerdos concretos como en el de la configuración de un nuevo

espacio de negociación y debate social y político, no se explica por la exclusiva apelación a los intereses u objetivos tácticos o estratégicos de los actores en la coyuntura. Es razonable suponer que hay factores derivados de las experiencias y aprendizajes sociopolíticos convertidos en tradición (empleando el término en su sentido etimológico estricto) que operan como patrones de las racionalidades de los actores.

La consideración de la historia política uruguaya y de las instancias de articulación de la esfera política y social permite identificar elementos que explican, en la cultura política uruguaya, el lugar central que tienen el concepto de democracia y algunos valores asociados a él, así como los partidos políticos como instituciones con alto valor simbólico. Ello está en la base de la rapidez con que los partidos en el año 1985 retoman un lugar en el espacio público, y de la concomitante debilidad relativa de las instituciones corporativas. A modo de resumen indicamos cuatro aspectos relevantes.

En primer lugar, como lo ha señalado González (1986) la estructura política uruguaya presenta características poco comunes en el contexto latinoamericano, en la medida en que: "fue por lo menos una casi poliarquía desde 1918, y una poliarquía desde los años 40 hasta los 60". Este autor agrega que hacia fines de los años 60 la estructura política uruguaya "era: a) una poliarquía relativamente madura, edificada sobre el más temprano proceso de democratización en América del Sur; y b) el único sistema de partidos en el Cono Sur arraigado profundamente en el siglo pasado, consistente en dos partidos *catch all*". En relación con esto último puede agregarse que el sistema de partidos nace al promediar el siglo XIX, poco después de la independencia, y mantiene una significativa continuidad en su conformación, registrando transformaciones sucesivas sobre su base original (Caetano-Rilla, 1985). Esto tiene relación directa con el alto valor simbólico de los partidos políticos y la correlativa fuerte identificación de todos los sectores sociales con el sistema de partidos en virtud del carácter policlasista de los partidos tradicionales.

En segundo lugar, los partidos tradicionales uruguayos operan una temprana y eficiente integración de todos los sectores sociales relevantes a la dinámica democrática. La integración de los diversos sectores sociales, a diferencia de la mayor parte de los países latinoamericanos, no se realiza en el marco de prolongados y agudos conflictos, sino de modo relativamente rápido y en un clima político democrático. En particular respecto del movimiento obrero, Uruguay verifica la experiencia más temprana de América Latina, completada durante el período que va de 1906 a 1915 (Collier-Collier, 1986). Es necesario también agregar que el gobierno de Batlle y Ordoñez durante el cual se opera la incorporación plena de los sectores obreros a la ciudadanía política, no busca penetrar el movimiento obrero para constituir, a la vez que una expresión política de esos sectores, también una expresión sindical. El partido de Batlle aparece como representante político de sectores obreros pero no como portador de una propuesta de articulación de demandas corporativas. Ese espacio es ocupado por sectores de orientación anarquista que en 1905 constituyen la FORU (Federación

Obrera Regional del Uruguay). Esta situación de principio de siglo marca en buena medida la configuración inicial de la relación entre la esfera política y las demandas corporativas para uno de los actores más relevantes de la esfera de la sociedad, como es el caso del movimiento obrero. Esta tendencia reticente de los partidos políticos tradicionales, en términos de buscar una vinculación orgánica o especializada con los interlocutores representantes de demandas corporativas, se mantiene sin cambio al menos hasta el momento del golpe de Estado de 1973. Hay, en alguna medida, un predominio de las mediaciones operadas por la vía de los caudillos y líderes de base territorial (local o regional), por sobre las mediaciones de base funcional o corporativa.

En tercer lugar, el personal de los partidos uruguayos ha demostrado una gran capacidad para cumplir con funciones extrapartidarias y de negociación. En particular durante el período de gestación y consolidación del sistema político moderno, los mediadores sociales de los partidos cumplen con una amplia gama de funciones extrapartidarias, entre las cuales se pueden señalar: socializar primariamente a jóvenes e inmigrantes, inducir y tramitar las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía para naturales e inmigrantes, etc. (Pérez, 1984). A la vez el personal político de los partidos desarrollaron una amplia capacidad de negociación y mediación que permitió la consolidación de un "sistema de compromiso" en el doble plano político y social (Real de Azúa, 1984). El manejo del mecanismo del compromiso fue asumido como una tarea tácita pero central, por un personal político de origen bastante diversificado.

En cuarto lugar, por último, hay que considerar que en el marco de un sistema político que incorpora tempranamente a todos los sectores sociales significativos a la ciudadanía política, y que ha ejercido un sistema de compromiso en el doble plano social y político, se procesan, por lo menos, dos consecuencias significativas sobre la articulación de la cultura política. Primero, ésta asume como deseables, y confiere una alta valoración a la institucionalidad democrática, sus componentes básicos, sus pautas de comportamiento e ideologías asociadas, convirtiéndolas en parte del núcleo central y tradicional de la cultura política. Segundo, el concepto "democracia" comienza a adquirir una implicación semántica y pragmática que trasciende los rasgos propios de un tipo de regulación política y un conjunto de valores asociados a aquella (representatividad, igualdad de los ciudadanos, etc.); sino que, además, asume el significado de racionalización del "compromiso" como situación social ideal que garantiza todos los intereses particulares existentes. Lo anterior, en el marco de una sociedad que por motivos demográficos, económicos, políticos, geográficos e históricos carece de elementos de tradición capaces de fundar una firme identidad nacional, pero en la cual se verifica un eficiente y estable funcionamiento del sistema político, contribuyó para que el rasgo de "sociedad democrática" se constituyera progresivamente en un elemento central de la definición de la identidad social. Esto ha sido señalado por Solari quien ha indicado que, en especial a partir de 1930, la legitimidad del sistema político tiende a identificarse con la legitimidad de la nación misma (Solari, 1967). Este es otro elemento que

contribuye a explicar el alto peso simbólico de lo político y de las adhesiones partidarias en Uruguay.

Los elementos indicados, a pesar de lo sumario de la exposición, permiten una mejor comprensión de algunas de las características y resultados antes reseñados de las instancias de concertación recientes. Lo político, y en particular lo político vivido por la mediación de los partidos, constituye un aspecto central de la arquitectura del sistema sociocultural en la sociedad uruguaya. La inexistencia de olivajes raciales, regionales o culturales muy relevantes ha contribuido, sin duda, a otorgarle a la escena política y a las adhesiones partidarias una jerarquía en la estructuración de los universos intencionales y ha dejado, a través de varias décadas, un significativo impacto sobre los códigos básicos de las estructuras normativas en la sociedad uruguaya. Teniendo en cuenta esto no resulta demasiado difícil explicarse la rapidez con que la instancia de la CONAPRO perdió consistencia y vigencia política, tanto para los protagonistas directos de la misma como para la opinión pública, tan pronto como se reestablecieron las condiciones del juego democrático. En definitiva puede plantearse razonablemente la hipótesis de que entre los códigos básicos que informan la conformación de la cultura política en la sociedad uruguaya se encuentra una clara distinción entre el orden político y el de lo corporativo. Si ello es así, como nosotros consideramos, el fracaso o escasa productividad de la CONAPRO no obedece exclusivamente a las resultantes de la acción de estrategias en virtud de cálculos de ganancia en una situación de juego puntual. Estas consideraciones son, por lo tanto, de relevancia para la reflexión en torno de escenarios futuros de articulación entre lo político y organizaciones y demandas de origen corporativo o sectorial. Lo antes señalado constituye factores operantes en el presente y hacia el futuro sobre las racionalidades de múltiples actores.

4. Los núcleos de las políticas estatales y de las demandas de actores no estatales en el último período

En esta sección se adopta como horizonte temporal retrospectivo el 1º de marzo de 1985, fecha en la que asume el gobierno institucional que sucede al período autoritario. En términos generales, como se adelanta al comienzo de este capítulo, las políticas estatales implementadas en este último período tienden a no considerar a las organizaciones representativas de intereses corporativos, en tanto interlocutores o potenciales agentes de las mismas, salvo en los casos en los que, por su nivel de organización y movilización de recursos de presión, los grupos respectivos de un determinado campo de acción imponen el ser considerados. En este sentido las políticas estatales recientes tienden a reproducir una pauta tradicional en la dinámica socio-política previa al golpe de Estado de 1973, consistente en aceptar la presencia de grupos representativos de intereses corporativos en tanto grupos de presión, pero no asignándoles otros roles en la formulación, ejecución o evaluación de las políticas dirigidas directamente en relación a los sectores que ellos representan.

Respecto de este patrón general es posible identificar algunas políticas y modalidades de implementación de las mismas que aparecen como excepciones. En relación a estas últimas es, sin embargo, necesario precisar que el alcance innovador efectivo respecto de la pauta descripta resulta aún no determinable; básicamente por dos motivos: primero, el escaso tiempo de implementación que no permite disponer de suficiente experiencia para operar una adecuada evaluación, segundo, no hay suficiente información disponible, ni estudios de evaluación de sus dinámicas internas y resultados, para el tiempo de implementación que llevan. A modo de ejemplo de las dificultades que estas situaciones presentan para su consideración como políticas innovadoras, nos referiremos brevemente a los dos casos más relevantes.

El primer tipo de excepción se encuentra a nivel de programas de política social implementados por Intendencias Departamentales. En esos casos, trabajándose sobre poblaciones objetivo, generalmente con localizaciones espaciales bastante precisas, así como de volúmenes usualmente no demasiado amplios, se verifican formas de articulación en cooperación entre la esfera de los gobiernos departamentales y grupos representativos de intereses de la sociedad civil. No existe aún investigación que permita una apreciación clara de las modalidades y niveles de esa cooperación. Por otra parte, la efectiva novedad de las mismas se encuentra cuestionada para algunos informantes calificados de ese campo de actividad. En efecto, en relación con este tipo de experiencias, existen denuncias y señalamientos de parte de instituciones de acción social, así como de algunos grupos políticos, que sostienen la existencia de una modalidad operativa que selecciona la población objetivo con una intencionalidad claramente clientelística. Si eso es efectivamente así, lo que se verificaría en esos casos es solamente la reproducción de uno de los mecanismos tradicionales para la operación de compromisos de orientación particularista, lo cual supone invalidar su consideración como experiencia innovadora en relación con la vinculación del Estado con representación de intereses corporativos. Comentarios análogos pueden realizarse en relación con políticas que se encuentran en etapa de formulación y experimentación, en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dirigidas a grupos cooperativos de producción en el interior del país. La amplitud de lo esbozado hasta el momento es, por otra parte, muy limitada.

El segundo ejemplo que se puede identificar tiene relación con la esfera de las relaciones obrero-patronales. Sin embargo en este caso el carácter de la experiencia se encuentra cuestionado por lo efímera de la misma, que toma imposible evaluar en qué medida constituía una efectiva política un elemento retórico del discurso público de las autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este ministerio manejó en sus manifestaciones públicas, al comenzar el período de gobierno así como en los meses sucesivos, su intención de encarar la relación con el movimiento sindical sobre la base de promover una autorregulación de los sindicatos en cuanto al uso de los diversos mecanismos de negociación, presión y expresión de fuerza frente a los sectores empresariales. Esto implicaba una prescindencia del

Estado en cuanto a la participación en negociaciones sobre las reglas de juego y el uso de los distintos tipos de medidas a disposición de los sectores asalariados (en especial el recurso de la huelga) en las diversas instancias particulares. Sin embargo seis meses después de asumir el cargo, el ministro declara en su discurso público que la alternativa de la autorregulación había fracasado, por lo cual la política estatal en relación con el tema se orientaba al uso de una metodología "tradicional", que supondría una participación mediadora de representantes estatales en las instancias particulares en que el manejo de los instrumentos de presión por alguna de las partes resulte abusivo, de acuerdo con el criterio del ministerio (Reportaje al Ministro H. Fernández Faingold, *El país*, 8/9/85). El discurso estatal en relación con el tema indica, además, que en el caso de que esta metodología no resulte efectiva para contrarrestar excesos en el uso de medidas de presión fuertes por parte de los sindicatos, deberá pasarse a otra metodología consistente en una reglamentación del derecho de huelga por la vía legal. En este contexto las dudas en torno del carácter de efectiva política intencional del gobierno de la metodología de la "autorregulación" son razonables, en la medida en que la implementación de la misma revistió, más allá de las hipotéticas intenciones, un efectivo carácter retórico en virtud de su escasa o nula vigencia en el tiempo.

En definitiva, a la luz de los ejemplos comentados, no emergen desde la esfera estatal líneas de política que presenten un perfil de innovación en relación con la articulación de la misma con el campo de la sociedad civil. Para que esto sea así aparecen, por lo menos, tres razones básicas que en última instancia tienen puntos de contacto extremadamente intensos. Una que podemos llamar de gestión, otra de cultura política y una tercera de tipo práctico. La primera, o de gestión, consiste en el tipo de experiencia y de rutinas codificadas como tradición, en el marco de un partido político con larga experiencia en el ejercicio del poder, para el tratamiento de las relaciones entre el Estado y las organizaciones representativas de intereses corporativos. El Partido Colorado ejerció el gobierno durante la mayor parte del siglo sobre la base de la pauta general enunciada al comienzo de esta sección, por lo tanto hay un componente innegable de rutinización de los postulados y principios de acción política desde el Estado que se transmiten por múltiples vías informales. Las innovaciones en esas normas son riesgosas para cualquier cuadro de la organización. En segundo lugar, la razón relativa a la cultura política consiste en un tipo de intencionalidad y comprensión de las relaciones entre la esfera política y la sociedad civil que supone una clara delimitación de los ámbitos de lo político y lo social, complementada con una evaluación de los partidos como instancia legítima de representación de la ciudadanía. Esto tiene relación directa con lo expuesto en la sección anterior respecto del rol de los partidos y del sistema de partidos en la historia política uruguaya, así como en el campo simbólico. Por último, la razón práctica tiene relación con el dato aportado por múltiples trabajos de relevamiento e investigaciones, en el sentido de que el Partido Colorado, hoy en el gobierno, tiene un electorado con una tendencia a la participación en organizaciones de intereses corporativos más baja que la de los otros

dos partidos importantes. Ello se halla, naturalmente, asociado también a un cierto perfil de edad, ideológico y, quizás, profesional, que se diferencia en cierto grado de los otros partidos, determinando un cierto talante conservador más marcado que en los otros casos. Ello determina que para el Partido actualmente en el gobierno cualquier iniciativa de política que suponga innovar respecto de la pauta señalada presenta el riesgo de manejar interlocutores que en una probabilidad muy alta pertenecen a partidos de la oposición. Puede señalarse, como elemento adicional, que esta razón operaría, algo atenuada pero no sustancialmente, también para el caso del Partido Nacional en el gobierno, excepto en lo relativo a las organizaciones de empresarios rurales.

Desde el campo de las organizaciones y demandas provenientes de la sociedad opera un efecto de complementariedad respecto de la pauta estatal, con lo cual el sistema de relaciones se caracteriza por una realimentación positiva. En efecto, ante el patrón descrito desde la sociedad se opera básicamente recurriendo a estrategias de presión, ya sea por la vía de la influencia en espacios privados o semi-públicos en forma predominante como es el caso de las organizaciones y gremios empresariales, ya sea por los mecanismos propios de la expresión en el espacio público. Por otra parte, el claro predominio de una adhesión política hacia la coalición de izquierda (Frente Amplio) de los dirigentes y militantes de organizaciones de la sociedad civil que representan intereses de sectores populares, agrega la presencia de un clivaje político que tiende a fortalecer el efecto divergente antes descrito. Por ello el tipo de demandas y de posicionamiento de las organizaciones de la sociedad civil muestra una tendencia claramente conflictiva en relación con las políticas estatales.

b. Los escenarios posibles

En función de lo expuesto en las páginas anteriores la exploración de escenarios futuros de articulación entre el espacio político y el ámbito de las organizaciones representativas de intereses corporativos, debe realizarse tomando en cuenta, para el caso uruguayo, una situación no estabilizada en las formas de mediación entre esos dos campos, pero de fluidez relativa, que se encuentra acotada por una instancia de concertación escasamente eficiente que opera como antecedente y patrones de comportamiento de los actores tendencialmente conflictivos. En este marco diseñado procedemos expositivamente, primero, agregando algunos elementos, muy sumariamente enunciados, respecto de las condiciones en las cuales se desarrolla la articulación de demandas de la sociedad civil. Luego, en segundo lugar, identificamos cuatro campos de acción privilegiados para la conformación de los escenarios futuros. Por último finalizamos este capítulo con la consideración de las alternativas más significativas de articulación de los diversos campos de acción.

1. Las condiciones generales para el desarrollo de las organizaciones y las demandas de la sociedad civil

De forma muy sumaria parece necesario establecer algunos elementos de diverso orden que permitan contextualizar las hipótesis en relación con la evolución de distintos campos de acción en los cuales la relación entre sistema político y sociedad tiene valor significativo. Hemos elegido cinco elementos que tienen que ver respectivamente con: lo demográfico, lo económico, lo estatal, lo político y lo sociocultural.

Lo demográfico tiene un valor indudable para toda reflexión prospectiva en la medida en que las variables poblacionales tienen, salvo situaciones excepcionales, variaciones relativamente lentas. Para Uruguay la prospectiva demográfica indica ritmos de variación de su estructura demográfica particularmente lentos, y, para esquematizar, nos remitimos a cinco variables básicas. Primero, el ritmo de crecimiento demográfico que se ubica para los dos últimos periodos intercensales (1963-75 y 1975-85) en valores de 0,6% y 0,5%, respectivamente. Ello significa una presión demográfica sobre los diversos órdenes de la sociedad muy baja.

Segundo, el volumen demográfico de Uruguay se ubica en los escasos tres millones de habitantes, lo cual sumado a las tasas de crecimiento, indica, para el resto del siglo, una población total muy levemente superior a aquella cifra. La más obvia de las implicaciones de este dato tiene relación con las perspectivas de crecimiento económico sobre la base del mercado interno que son muy limitadas. En tercer lugar, la estructura de edades de la población uruguaya es de las más envejecidas del continente, alcanzando los mayores de 65 años al 9,8% en 1975. La tasa de crecimiento de la población mayor de 65 años entre 1963 y 1975 fue 4,2 veces superior a la correspondiente a la población total. Esta variable incide directamente sobre aspectos económicos, como por ejemplo el sistema de seguridad social, así como también sobre aspectos políticos y culturales, como es el caso de lo que Real de Azua (1984) denominó "reflejo conservador" propio de una "sociedad amortiguadora". En cuarto término, Uruguay presenta un nivel de urbanización de su población muy elevado (82,9% en 1975), lo cual determina las características de la socialización, de las formas predominantes de organización a nivel de la sociedad civil y el tipo de formas de comunicación pública. Por último, en quinto lugar, la distribución espacial de la población indica una concentración significativa en la zona sur del país, y en particular un peso demográfico de aproximadamente el 50% de la población desde hace dos décadas en la Ciudad de Montevideo y su área de influencia funcional directa (la llamada conurbación montevideana, Lombardi-Veiga, 1979).

En relación con el Estado uruguayo hay que señalar su amplia escala en términos de desarrollo burocrático, participación en la economía (en especial en la producción de servicios), así como en cuanto al alcance del sistema de seguridad social. De esto derivan dos aspectos relevantes, entre otros que podrían señalarse, por una parte, el alto peso simbólico del Estado en la sociedad; segundo, que constituye desde hace más de dos

décadas un Estado con rendimientos decrecientes en términos de prestaciones y gratificación económica para el personal burocrático, en virtud de la progresivamente más aguda situación de estancamiento productivo y crisis económica.

En relación con las condiciones económicas hay cuatro aspectos que parecen particularmente relevantes para el tema que nos ocupa. Por una parte, la situación de estancamiento productivo prolongada por más de tres décadas. En segundo lugar, los cambios que se han producido en los últimos 25 años a nivel de la distribución del ingreso que se evidencian en un crecimiento del índice de concentración de Gini del 0,37 al 0,75, es decir, un 22% (Macadar, 1982), en el período que va de 1963 a 1976. Entre esos mismos años el porcentaje de familias por debajo de la línea de pobreza pasó de 9,4 a 25,0% y el de aquellas por debajo de la línea de indigencia del 4,0 al 12,2% (Melgar-Villalobos, 1985). Tercero, hay un ingreso significativo de fuerza de trabajo *secundaria* al mercado de trabajo (mujeres y jóvenes) en los últimos quince años, que no presenta indicios de verificar reversión en el futuro. Paralelamente hay un proceso de crecimiento del mercado informal, a menudo alimentado por fuerza de trabajo femenina y juvenil, pero no exclusivamente. Cuarto, hay una situación de descenso estructural de estratos medios que se verifica con intensidad particular en la década del 60 y primera mitad de los años 70.

En el plano político, el elemento de contexto más significativo para las alternativas de evolución de la sociedad uruguaya lo constituye la incertidumbre en relación con la estabilidad institucional, asociado a la problemática del rol futuro de las Fuerzas Armadas como grupo corporativo con fuerte capacidad de presión. Las incertidumbres en relación con el tipo de ubicación y desempeño de las Fuerzas Armadas en relación con la esfera política y estatal se encuentran asociadas con el tipo de configuración interna que prevalezca en un horizonte de mediano plazo. En efecto parece difícil establecer con claridad si la corporación militar, luego de su experiencia de ejercicio del poder estatal, mantendrá una acción política como cuerpo, o prevalecerá un proceso de fragmentación en grupos con estrategias hacia el exterior diferenciadas. Hasta el presente, incluido el período en que controlaron el gobierno, la existencia de múltiples grupos internos con objetivos y estrategias diversas se tendió a resolver *ad internum*, con lo cual prevaleció la expresión de cuerpo, sin embargo no tiene por qué mantenerse esa situación. Lamentablemente se carece de investigación en torno del tópico. A estos elementos indicados se agrega en la esfera de lo político, las incertidumbres indicadas en a. 1. en cuanto a las formas futuras de articulación del sistema político y de las modalidades de resolución de sus relaciones con el espacio de la sociedad civil.

Por último, en esta escueta reseña, parece también necesario atender a ciertos aspectos del contexto sociocultural, que afectan las posibilidades de desarrollo de organizaciones y de articulación de demandas del espacio de los intereses corporativos de la sociedad. En este sentido lo más relevante tiene relación con las condiciones para la obtención de legitimidad por parte de los actores de la sociedad civil para proceder con una expresión en

el espacio público. En efecto, de acuerdo a lo señalado en el capítulo anterior en relación con la cultura política predominante, estas organizaciones tienen que obtener un espacio en el espacio público para canalizar demandas, pero también deben fundar la legitimidad de dichos espacios, que hoy no resulta clara. El discurso de las organizaciones y movimientos sociales tiende a realizar una legitimación de su acción en el marco de un universo simbólico escasamente comunicado con el predominante a nivel del sistema político (compartido por los dos partidos tradicionales). Por otra parte, el universo de discurso de los movimientos y organizaciones sociales populares tiende a coincidir puntualmente con el del Frente Amplio en estos temas, por lo cual aquellos pierden especificidad en tanto interlocutores, ya que no tienden a introducir elementos novedosos en el espacio de debate público. En efecto, en la medida en que el discurso frentista reproduce o adelanta las demandas de esos sectores de intereses corporativos, su expresión autónoma es redundante en términos del sistema político. Así, o bien las organizaciones y demandas de la sociedad adquieren un carácter subordinado a la presencia del Frente Amplio en el sistema político, en tanto este último es su portavoz privilegiado, o bien ocurre lo contrario, esto es que aquella fuerza política tenderá a aparecer como una traducción a la esfera política de las mencionadas demandas. De acuerdo con lo antes señalado respecto de los patrones de la tradición política y social uruguaya, así como por los paradigmas predominantes en la interpretación de la relación entre lo político y lo social en el espacio de la izquierda, debería tender a ocurrir lo primero, sin embargo hay también razones que pueden llevar a la segunda alternativa.

2. Los campos de acción privilegiados para la conformación de los escenarios futuros

Para la discusión de las alternativas empíricamente posibles de conformación de escenarios futuros para la articulación del sistema político y la sociedad civil, partimos aquí de una delimitación de cuatro campos de acción que emergen como relevantes en virtud de las tendencias observadas en cada uno de ellos en los últimos años. Se trata de campos de acción en los cuales se verifican situaciones diversas en cuanto al tipo de organizaciones y mecanismos de canalización de demandas existentes al presente, así como en cuanto a las tendencias que en ellos se observan. Así de las diversas hipótesis de evolución combinadas, surgen algunas líneas centrales de los posibles escenarios futuros.

El primer campo de acción es el de la *negociación laboral*, en el cual, obviamente, los actores básicos son los sindicatos, las organizaciones empresariales y el Estado. La fundamentación de su relevancia parece innecesaria, tanto en virtud del carácter central que este campo tiene en las sociedades contemporáneas, como por la experiencia de las últimas décadas de la sociedad uruguaya. A la vez, el contexto de estancamiento productivo, así como las tendencias reseñadas en la distribución del ingreso y

el mercado de trabajo, también apuntan a conferir para el futuro una importancia central a este espacio de negociación y confrontación que implica a grupos corporativos y al Estado. Se trata, entonces, de un campo de acción que hoy es y razonablemente será para las próximas décadas también central.

Un segundo campo está constituido por el *espacio del debate educativo*. En este caso hay que señalar el carácter relevante que ha tenido este espacio en las décadas anteriores, lo cual derivó en buena medida de una situación de "devaluación de la educación" muy marcada que se verifica en Uruguay en la segunda mitad de la década del 60 y la primera mitad de los años 70 con gran intensidad. Esta pérdida de valor instrumental de la educación tiende a configurar una situación en la cual el sistema educativo pierde relevancia en la consideración social. Desde los años cuarenta hasta los 60 la educación constituía un mecanismo de ascenso social con cierta vigencia efectiva. La posterior situación de descenso estructural de los estratos medios, antes aludida, cambia progresivamente la situación, tanto en lo relativo a la consideración del mecanismo educativo como canal de ascenso por parte de la sociedad, como en cuanto al volumen de recursos y capacidad operativa del sistema. Los últimos años tienden a mostrar una situación de progresiva devaluación educativa, acompañada con procesos de diversificación y estratificación del sistema formal e informal de capacitación. Por otra parte, a esta pérdida de valor social del sistema educativo y deterioro por insuficiencias de recursos para su actualización y desarrollo, se encuentra enfrentada una potencial actualización del debate en torno del tema, por parte de los diversos actores políticos que aluden a él con cierta frecuencia. En definitiva aparece como un campo de acción con una tendencia a la pérdida de consistencia, en virtud del debilitamiento de su valor instrumental para las grandes mayorías de la población, pero a la vez continúa teniendo una presencia importante en la esfera pública como consecuencia de continuar manteniendo una amplia cobertura, que es creciente aún en el nivel superior.

El tercer campo de acción que emerge con alta significación prospectiva es el relativo a la *seguridad social y el sistema provisional*. Este campo se encuentra en una situación crítica, en virtud del desfinanciamiento del amplio sistema de seguridad social que se desarrollara en Uruguay en la primera mitad del siglo. Las estructuras del "Estado de bienestar" implementadas en esos años se encuentran en una situación de sistemático deterioro desde los años 60, en forma paralela al proceso de movilidad descendente y concentración del ingreso. El número de población económicamente activa que aporta al sistema por el número de prestaciones pasó de 3,2 en 1963 a 1,3 según estimaciones de 1986. Esto significa una situación crítica en un sistema que se funda en el aporte de los activos para financiar sus prestaciones. La tendencia al agravamiento de la situación es clara en un país que presenta la estructura de edades anotada en la sección 1 de este capítulo. Por lo tanto es un campo que ha adquirido en los últimos dos años mayor relevancia en el escenario público y es previsible que continuará ocurriendo así.

En cuarto lugar, por último, es posible indicar un campo de acción aún no totalmente delimitado, que tiene un carácter potencial más que actual, constituido por lo que puede denominarse genéricamente *la reivindicación local*. Bajo esta denominación caben una gama relativamente amplia de iniciativas de organización y demandas, que van desde los ámbitos barriales urbanos hasta las reivindicaciones de unidades territoriales mayores como es el caso de Departamentos o aún regiones que agrupen a más de uno de éstos. El espacio de la articulación y la reivindicación local, en sus diversas escalas, tiene una tradición extensa en Uruguay pero relativamente externa al espacio público, como consecuencia de operar por vías de influencia y presión de tipo predominantemente particularistas, con mediación de personal de diverso nivel de jerarquía de los partidos políticos tradicionales, en muchos casos con componentes clientelísticos importantes. Un conjunto de experiencias que se han desarrollado en los últimos años, en particular durante la segunda mitad del período autoritario, hacen posible argumentar razonablemente en el sentido de que pueden adquirir relevancia y expresión en el espacio público este tipo de demandas. En este sentido lo señalamos aquí como un campo potencial, pero al cual asignamos alta probabilidad de estructurarse con consistencia en un horizonte temporal de una década.

3. La articulación de los campos de acción: tendencias y alternativas

Pasamos ahora a considerar algunas alternativas de articulación de los campos de acción antes identificados, así como de ellos con otros, en una perspectiva de mediano plazo. Expositivamente comenzamos señalando algunas tendencias existentes y cómo ellas diseñarían un cierto espectro de alternativas, para luego tomar otras configuraciones posibles a partir de considerar elementos de innovación.

Una proyección de escenario posible de articulación entre la esfera política y la de la sociedad civil, a partir de las tendencias dominantes en el presente, indican una configuración de relaciones básicamente conflictivas. En efecto, de acuerdo con lo analizado, existe una situación de complementariedad entre las orientaciones de las organizaciones de la sociedad civil, que tienden a actuar como grupos de presión básicamente ante el poder estatal, y este último (en tanto controlado por alguno de los partidos tradicionales) que operaría tendencialmente con políticas de carácter excluyente en relación con alternativas de innovación en la relación con las primeras.

En este caso una de las incertidumbres que quedan planteadas es cómo se definen las relaciones entre la izquierda política (básicamente representada en el Frente Amplio) y las instancias corporativas, de acuerdo con lo indicado en el capítulo anterior. Esto es cómo se estructuran las preeminencias entre uno y otro sector, en la medida en que tienden a una representación puntualmente coincidente y, por lo tanto, generando potenciales problemas de especificidad en la identidad de alguno de estos dos actores.

En un escenario de este tipo, es precisamente a la izquierda política, y en particular a los sectores con representación parlamentaria, a quien se le plantea una situación extremadamente compleja. Si, por una parte, se ve sujeta a una dinámica en la cual se convierte en un canal de procesamiento de demandas de los sectores y movimientos sociales, sin capacidad de imponer aportes específicos en el campo político, tenderá a perder capacidad de ampliar sus apoyos sociales más allá de los espacios de influencia de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil (sectores movilizadores). Ello llevaría también a una situación en la cual su capacidad de mediación entre las organizaciones sociales y el universo político de los partidos tradicionales (que previsiblemente mantendrán carácter dominante en el Estado y el Parlamento) resultaría escasamente útil para aquellas. En la alternativa opuesta, en que asume una preeminencia frente a las organizaciones sociales, deberá operar una mediación entre la esfera política y la social que implica acercar los universos de discurso antes anotados entre la cultura política predominante a nivel político tradicional, y la predominante en el campo de las organizaciones sociales. Ello supone la generación de un debate que permita estructurar una base de legitimidad para el diálogo entre los partidos y el Estado, por una parte, y la sociedad civil, por otra.

En esta última alternativa señalada estaríamos ante una instancia de refundación de las vinculaciones entre los dos espacios aludidos, que supondría, con una alta probabilidad, pasar definitivamente a códigos de funcionamiento de la esfera política sobre la base de un pluripartidismo. En efecto, en este caso la legitimidad de la izquierda política en el sistema político y sus posibilidades de expansión en términos de apoyos serían mayores que con las actuales reglas de juego.

Por otra parte, en términos de los campos de acción antes identificados, puede suponerse que un desarrollo significativo del último (reivindicación local), tiene un potencial de introducción de innovación alto en el espacio de las relaciones entre lo social y lo político. Es el campo en el cual, por lo escasamente estructurado y lo amplio de las alternativas de articulación de intereses, existe mayor aleatoriedad en su futuro. Es precisamente la existencia de una fuente de aleatoriedad un elemento imprescindible en todo proceso de innovación (Ashby, 1956). En este sentido su aporte fundamental puede hallarse en la experimentación de nuevos roles de gestión social de problemas puntuales o áreas específicas de la vida social a nivel local, con lo cual indicarían ante la esfera política una capacidad de participación en las políticas concretas por la vía de los hechos. Las instancias de cooperación o concurrencia entre Estado y sociedad se verificarían sobre la base de una capacidad de autogobierno de esta última demostrado en áreas o situaciones específicas.

c. Sentido y alcance de los escenarios alternativos

En la discusión de los escenarios posibles en prospectiva para la articulación entre esfera política y sociedad civil en el caso uruguayo hay, de

acuerdo con el análisis anterior, dos elementos primordiales que deben considerarse.

Por una parte la problemática del Estado, que se encuentra afectada en los cuatro campos de acción antes descritos como prioritarios o más relevantes. Tanto en el espacio de la negociación laboral, en el de la cuestión educativa, como en el del sistema de previsión social y el de las demandas locales, el Estado resulta un agente central. Aquí confluye una tradición del Estado uruguayo como agente con capacidad de amplias prestaciones y una realidad reciente de ineficiencia en la prestación de servicios en virtud de una situación de desfinanciamiento progresivo de sus programas de proyección social. Así, hay una progresiva percepción, antagónica a la tradicional en Uruguay, del Estado como agente totalmente externo a los ciudadanos. Esta situación afecta en alguna medida la legitimidad de toda la esfera política, en la medida en que tiene como eje una institución central del juego político-gubernamental. En este sentido, puede conducir a situaciones de lo que Habermas ha denominado "privatismo cívico". (Habermas, 1975)

Por otra, el segundo elemento que aparece como central, recorriendo el espacio de la problemática analizada, es el tema de la representatividad y sus fuentes de legitimidad, que aparece planteadas por debajo de las dificultades de establecer escenarios de articulación entre lo político y lo social. En la situación actual parece perfilarse una situación de polarización marcada por dos visiones antagónicas del tema que predominan en una y otra área.

Notas

- 1 Ver documentos al seminario sobre concertación organizado por CINVE, CLAEH, CIESU, CIEDUR y CLACSO en Montevideo en 1984 y las actas del Segundo Seminario organizado en 1985.
- 2 El Frente Amplio —coalición de izquierda— obtuvo 21,3% de los votos y el Partido Nacional 35,0%. Importa señalar que en la capital —Montevideo— el Frente Amplio obtuvo paridad de votos con el Partido Colorado (33,18% y 35,46%, respectivamente).
- 3 Una investigación en curso —de Sierra y Longhi, 1987— muestra que de 20 proyectos de ley importantes esa amenaza fue usada en 18 casos en los dos primeros años de gestión del gobierno.
- 4 Esto se refleja a nivel de opinión pública en una pérdida creciente de prestigio del Parlamento, tendencia que se vio acelerada desde mediados de 1986 como lo muestran diversas encuestas de opinión.
- 5 Aunque ésta es formalmente ambigua pues habla de que la comandancia la ejerce el Poder Ejecutivo que es plural y no el Presidente (Amarillo, 1986).
- 6 Del nombre de sus autores, siendo estos dos políticos de gran peso en la oposición. Zumarán es senador y fue candidato a la presidencia en 1984 por el Partido Nacional. Batalla también es senador del Frente Amplio y obtuvo una altísima votación dentro de esta coalición.
- 7 Un análisis reciente de los fundamentos de estas propuestas y sus limitaciones en el caso uruguayo puede verse en Buxedas, 1987.

⁸ Según la constitución el Presidente puede vetar total o parcialmente las leyes votadas por el Parlamento; se necesitan tres quintos de votos para levantar el veto, lo que hace muy difícil que ello pueda concretarse.

⁹ Un panorama amplio de estos debates y propuestas puede verse en Nohlen y Rial (comps.), 1986 y en Franco (comp.), 1986.

¹⁰ En particular permitiendo cruzar las hojas de votación entre distintos "lemas" o agrupamientos políticos hoy reconocidos por la ley electoral.

¹¹ Expresión usada por el Presidente de la República y luego retomada por voceros del Partido Colorado.

¹² Divisiones internas, baja de popularidad de algunos líderes, mayor distanciamiento con el Frente Amplio, etc.

¹³ Servicios financieros, portuarios, carreteros, zonas francas, etc.

¹⁴ En el primer tramo del control de firmas la Corte adoptó criterios de exclusión que han sido acusados de ilegales y sobre todo de expresar la voluntad política de impedir el Plebiscito mediante la anulación por distintas vías, de más del 15% de las firmas recogidas (833.000).

Bibliografía citada en la Primer Parte

Aguilar, C., *Uruguay, país de emigración*, EBO, Montevideo, 1982.

Aguilar, C., "Perspectivas de democratización en el Uruguay actual", en varios autores, *Apertura y concertación*, EBO, Montevideo, 1985.

Aguilar, C., *La transición uruguaya: balance y perspectiva en el campo teórico*, FESUR, Montevideo, 1987. Trabajo mimeografiado.

Astori, D., *Neoliberalismo: crítica y alternativa*, EBO, Montevideo, 1982.

Astori, D., *Emergencia económica y concertación*. Ponencia presentada al Seminario sobre Concertación y Democracia, Montevideo, 1984.

Amarillo, M. H., *El ascenso al poder de las Fuerzas Armadas*, Cuadernos de Paz y Justicia, núm. 1, Montevideo, 1986.

Barrán, J. P. y Nahum, B., *Batlle, los estancieros y el imperio británico*, EBO, Montevideo (varios tomos), 1980-1987.

Buxedas, M., "El tamaño del aparato económico del Estado: datos e hipótesis", en G. de Sierra (comp.), *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo?*, FCU-CIEDUR, Montevideo, 1987.

Cinve, *La crisis uruguaya y el problema nacional*, varios autores, EBO, Montevideo, 1984.

Couriel, A., *Concertación y relaciones de dependencia: el caso uruguayo*, Ed. Índice, Montevideo, 1984.

Couriel, A., "La toma de decisiones económicas en el Estado actual", en G. de Sierra (comp.), *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo?*, FCU-CIEDUR, Montevideo, 1987.

De Ríz, L., "Uruguay: la transición desde una perspectiva comparada", en *Uruguay y la democracia*, Tomo III, EBO, Montevideo, 1985.

De Sierra, G. y Petrucci, J. L., *Proceso de las migraciones internacionales de uruguayos: 1960-1975*, Informe de Investigación para PISPAL, 1977 b. Trabajo mimeografiado.

De Sierra, G., "Introducción al estudio de las condiciones de ascenso de las dictaduras: el caso uruguayo", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, 1977.

De Sierra, G., *Sociedad y política en el Uruguay de la crisis*, Cap. II, Libro Sur, Montevideo, 1985.

De Sierra, G., "Sistemas y partidos políticos en el Uruguay de la crisis", *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 1, ICS-FCU, Montevideo, 1986.

De Sierra, G., "Transformaciones de la sociedad y el Estado: búsqueda de nueva hegemonía", en F. Calderón y M. dos Santos (comps.), *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

De Sierra, G. y Longhi, A., "Concentración de poderes en el Ejecutivo y democracia", en G. de Sierra (comp.), *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo?*, FCU-CIEDUR, Montevideo, 1987.

Elías, A. y Pérez, W., "La evolución de las empresas públicas. Las empresas del dominio industrial y de servicios del Estado en Uruguay", en *Uruguay: dictadura y realidad nacional*, UIA/ERESU, México, 1980.

Equipos, 1986. Opinión pública nacional y movimiento sindical, Montevideo, 1986. Trabajo mimeografiado.

Figuera, C., *Restauración o cambio: el dilema de la democratización en el Uruguay*, CIESU, Montevideo, 1984. Trabajo mimeografiado.

Figueira, C., "Movimientos sociales en la restauración del orden democrático: Uruguay", en *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy*, EBO, Montevideo, 1986.

Franco, C. A. R. (comp.), *El sistema electoral uruguayo*, dos volúmenes, Fundación Hans Seidel, Montevideo, 1986.

González, L. E., *Uruguay: una apertura inesperada*, CIESU, Montevideo, 1984. Trabajo mimeografiado.

González, L. E., 1985. *Transición y restauración democrática*, CIESU, Montevideo, 1985. Trabajo mimeografiado.

González, L. E., "Los sindicatos en la arena política", *Cuadernos de Marcha*, Año II, núm. 9, Montevideo, julio de 1986.

Irisity, J., *Retos al papel y la gestión de las empresas estatales para la reactivación*. Trabajo presentado al Seminario sobre la empresa pública y la reforma democrática del Estado. OPP/FESUR, Montevideo, 1986. Trabajo mimeografiado.

Melgar, A. y Villalobos, F., *La desigualdad como estrategia*, EBO, Montevideo, 1986.

Nahum, B., *FUCVAM, una historia de participación popular*, Montevideo, 1984.

Notaro, J., *La política económica en el Uruguay*, EBO, Montevideo, 1984.

Notaro J. y Ganzani, A., "Los asalariados, condiciones de vida y trabajo", CIEDUR, Fascículo núm. 2, Montevideo, 1984.

Notaro, J. y Cancela, W., *Innovaciones en políticas socio-económicas: el caso uruguayo*, CIEDUR/CLAEH/CLACSO, Seminario México, julio de 1987.

Nohlen, D. y Rial, J. (comps.), *Reforma electoral, ¿posible, deseable?*, EBO, Montevideo, 1986.

Pérez Pérez, A., "La constitución de 1967 y la transformación del Estado", en G. de Sierra (comp.), *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo?*, FCU-CIEDUR, Montevideo, 1987.

Pereira, M., *Operación Sanguinatti*, CUI, Montevideo, 1986.

Perelli, C., "Los programas partidarios: análisis y comparación", CIEP, Cuaderno N° 4 de Historia y Política, Montevideo, 1984.

Perelli, C., *Sameter o convencer: el discurso militar*, EBO, Montevideo, 1987.

Quijano, J., "Sobre extranjerización de la banca", *Cuadernos de Marcha*, Año II, núm. 19, Montevideo, mayo de 1987.

Real de Azúa, C., "Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy", en *Uruguay hoy*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 1972.

- Rial, J., *Uruguay: elecciones de 1984; un triunfo del centro*, EBO, Montevideo, 1985.
- Rial, J., "Militares y redemocratización", *Cuadernos de Marcha*, 3ª época, año II, núm. 8, Montevideo, junio de 1986.
- Sayagues, A., Algunas reflexiones sobre la empresa pública uruguaya y el retorno a la democracia. Trabajo presentado al Seminario sobre la empresa pública y la reforma democrática del Estado, OP/FESUR, Montevideo, 1986. Trabajo mimeografiado.
- Stolovich, L., Rodríguez, J. M., Bértola, L., *Poder económico en el Uruguay actual*, CUI, Montevideo, 1987.
- Stolovich, L. y Rodríguez, J. M., "Gobierno y empresarios: sus vínculos personales", en G. de Sierra (comp.), *Hacia dónde va el Estado uruguayo?*, FCU-CIEDUR, Montevideo, 1987.
- Sulz, J., "La batalla de Punta del Este: reunión del Gait", *Cuadernos de Marcha*, año II, núm. 10, Montevideo, agosto de 1987a.
- Sulz, J., "Innovación: ¿término de moda o imperativo real?", *Cuadernos de Marcha*, año II, núm. 20, Montevideo, junio de 1987b.
- Wonssewer, I. y Teja, A. M., *La emigración uruguaya*, EBO-CINVE, Montevideo, 1983.
- Vizcardi, R., "El discurso sobre el Estado desde el Estado", en G. de Sierra (comp.), *Hacia dónde va el Estado uruguayo?*, FCU-CIEDUR, Montevideo, 1987.

Bibliografía citada en la Segunda Parte

- Ashby, Ross, *Introductions to Cybernetics*, J. Wiley & Sons, Nueva York, 1956.
- Caetano, G. y Rilla, J. P., *El sistema de partidos: raíces y permanencias*, CLAEH-EBO, Montevideo, 1985.
- Collier, D. y Collier, R. B., *The Initial Incorporation of the Labor Movement in Latin America*, West Political Science Association, 1986.
- Equipos C.A., Opinión pública nacional y movimiento sindical, 1986.
- González, L. A., "Los partidos políticos y la redemocratización", en *Cuadernos del CLAEH*, núm. 37, Montevideo, 1986.
- Macadar, Luis, *Uruguay 1974-1980 ¿un nuevo ensayo de reajuste económico?*, CINVE-EBO, Montevideo, 1982.
- Megar, A. y Villalobos, F., *La desigualdad como estrategia*, CLAEH-EBO, Montevideo.
- Mieres, P., "Concertación: expectativas elevadas y consensos escasos", en *Cuadernos del CLAEH*, núm. 36, Montevideo, 1985.
- Pérez, Romeo, "Los partidos en el Uruguay moderno", en *Cuadernos del CLAEH*, núm. 31, Montevideo, 1984.
- Real de Azúa, C., *Uruguay: ¿Una sociedad amortiguadora?*, CIESU-EBO, Montevideo, 1984.
- Solari, A., *El desarrollo del Uruguay en la post-guerra*, Alfa, Montevideo, 1967.

La consolidación democrática en Brasil: procesos sociales, intermediación de intereses y modernización del Estado*

Eli Diniz y Renato R. Boschi**

Introducción

La discusión acerca de los rumbos de la transición política en curso, en países que recién han salido de experiencias autoritarias, no puede pasar desapercibida al considerarse las tendencias recientes en el propio cuadro de las sociedades capitalistas avanzadas de tradición democrática. Estos cambios, que se evidencian particularmente en las dos últimas décadas en términos de un tratamiento sistemático por parte de la literatura especializada, se traducen en las crecientes dificultades de los arreglos pluralistas en cuanto a la administración de conflictos y a la formulación de políticas.

El diagnóstico presentado apunta a una crisis de gobernabilidad con sus componentes típicos, tales como una saturación de la agenda gubernamental, una declinación de la capacidad decisoria en el ámbito del Ejecutivo y la pérdida de eficacia de los partidos y de la esfera parlamentaria.¹ En contrapartida, como forma de enfrentar dificultades de este orden (y como desdoblamiento reciente de una tradición social-demócrata) se observó la difusión de organizaciones neo-corporativas de intermediación de intereses que, se argumenta, serán potencialmente incompatibles con el funcionamiento del orden democrático.² Tales consideraciones no significan que las sociedades en proceso de superación del autoritarismo tiendan a encaminarse necesariamente a repetir trayectorias de las sociedades democráticas antes mencionadas. Se trata más bien de enfatizar que tanto un modelo pluralista cuanto un modelo corporativo en su estado puro están lejos de existir en la realidad contemporánea, y que, al especularse sobre posibles rumbos

* Investigación hecha 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 Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) Brasil.

de la transición, debe tenerse en mente la posibilidad de evolución de los sistemas políticos latinoamericanos hacia configuraciones más complejas, combinando su fuerte tradición corporativa con arreglos pluralistas emergentes.

Es dentro de esta perspectiva general que pretendemos abordar las tendencias recientes del patrón de relación entre Estado y sociedad en Brasil, con vistas a un posterior examen de los procesos de democratización y modernización políticas en curso en este momento. De esta forma, cabe evaluar seguidamente algunos de los principales argumentos de esa discusión, en el sentido de notar el alcance y los límites de esas nuevas tendencias hacia el proceso de transformación política, cuyo desarrollo intentaremos analizar en el presente trabajo.

No obstante las concepciones divergentes, puede afirmarse que el neo-corporativismo (para establecer la diferencia con relación al llamado *corporativismo de Estado* y también al que se convino en designar en trabajos pioneros como *corporativismo social*) es un patrón de intermediación de intereses y administración de conflictos que configura una nueva forma de relación entre Estado y sociedad. Se trata de una forma de interacción entre organizaciones de interés primordialmente vinculadas con especificidades funcionales resultantes de la división social del trabajo y segmentos del aparato de Estado. Tal interacción tiene lugar en una arena específica e implica una acción concertada entre los diferentes actores, teniendo por base el principio de negociación.³

Los esfuerzos por perfeccionar este concepto llevaron a la conclusión de que la dinámica neo-corporativa obedece a una lógica específica. Así, no todas las organizaciones adquieren los atributos necesarios para ingresar en esta modalidad de interacción, siendo particularmente privilegiados los sectores ligados a la producción; aunque organizaciones de carácter no productivo (como las asociaciones profesionales) pueden también gozar de estas prerrogativas. Esta lógica implica un intercambio político, ya que se observa una atribución recíproca de recursos de poder a cada uno de los actores involucrados. En otras palabras, cada una de las partes goza de un grado relativo de autonomía, en la medida en que el Estado confiere a las organizaciones el derecho de interferir en la formulación de políticas, y éstas, a su vez, se abstienen de implementar una política de confrontación. De esta forma, se atribuye status público a las organizaciones, al mismo tiempo que se reducen la soberanía y el poder discrecional del Estado. El resultado es que se tiene una interacción que no obedece a una lógica de juego suma-cero sino a una lógica de ganancias múltiples. El conjunto de los intereses involucrados se beneficia con los resultados de las decisiones acordadas colectivamente. Por un lado, el Estado cede parte de su capacidad coercitiva, sustituyendo una táctica de hacer valer sus políticas por imposición y obediencia por otra de favorecer la adhesión de los participantes involucrados en un compromiso. Por otro lado, si las organizaciones ceden su poder de veto, adquieren el privilegio de acceder a instancias decisorias cruciales para sus intereses. Finalmente, se trata de una situación en la cual una actuación unilateral podría ir en detrimento de todas las partes involucradas, eliminando así los riesgos que implica el llamado *dilema del prisionero*. O sea, se aumenta el grado de previsibilidad acerca del

comportamiento de cada uno de los actores, favoreciendo un resultado que contemple, si bien en forma diferencial, los intereses de cada uno. Esto implicaría, desde el punto de vista de los actores individuales involucrados, una lógica de acción colectiva específica, en la medida en que el intercambio se da entre estos últimos y sus respectivas organizaciones, y entre éstas con el Estado, en el umbral del poder público.⁴

Por lo tanto, se trata de un tipo de negociación basada en el reconocimiento mutuo de status y prerrogativas, una de las cuales es la capacidad de obtener la aquiescencia de sus miembros. En otros términos, las asociaciones participantes son entidades colectivas dotadas de algunos recursos básicos: garantía de acceso a las arenas de decisión, filiación y/o contribución obligatoria, foros institucionalizados de representación, delegación de los miembros para participar en la formulación de políticas, decisiones "autoritativas" en relación con los miembros y, finalmente, el monopolio de la representación. El intercambio político, así delimitado se procesa en un espacio restringido, bajo condiciones de aislamiento y baja visibilidad pública.

Los aspectos antes mencionados están sintetizados en una definición de un artículo:

"El [neo]corporativismo es un proceso socio-político específico en el cual organizaciones que representan intereses funcionales monopólicos se comprometen en un intercambio político con agencias estatales con relación a *outputs* de políticas públicas y que incluye a estas organizaciones en un papel que combina representación de intereses e implementación de políticas a través de un mandato impositivo delegado [por los miembros]."⁵

La observación de estas características asociadas al modelo neo-corporativo suscitó indagaciones acerca de su compatibilidad en relación con los requisitos de un orden democrático. En particular, esta discusión se inclina hacia los principios de funcionamiento de la competencia pluralista basada en la lógica de mercado por oposición al contexto neo-corporativo, marcado por el fuerte componente de intervención estatal. Además de esto, dadas las características de aislamiento y los requisitos para la participación, las prácticas corporativistas implicarían, en efecto, la suspensión de normas universalistas, contrariando un principio básico de funcionamiento del orden democrático.

En respuesta a este tipo de argumentación, Schmitter y otros profundizan la discusión sobre las implicaciones tendencialmente no democráticas del neo-corporativismo.⁶ En un trabajo reciente, Schmitter y Streeck llegan a la especificación de un modelo asociativo del orden social, cuyas características se contraponen a las de otros principios ordenadores como la comunidad, el mercado y el Estado. Mientras que en estos últimos los principios ordenadores son, respectivamente, la solidaridad espontánea, la competencia y el control jerárquico, en el modelo asociativo el principio es el de la concertación organizacional. De la misma forma, el modelo asociativo se distinguiría de los demás por las siguientes propiedades, además de las ya mencionadas: criterios selectivos de participación; reconocimiento del status y de las prerrogativas de los actores acreditados, capacidad mutua para la ruptura de relaciones, el monopolio de la representación, afiliación obligato-

ría, disponibilidad y capacidad para el compromiso.⁷ Aunque los modelos antes explicitados presenten propiedades distintas en sus tipos ideales, no son necesariamente incompatibles, coexistiendo, de hecho, en las sociedades contemporáneas.

Cabe aún resaltar un último aspecto de la confrontación entre el neo-corporativismo y el pluralismo. Mientras que en el primero la intermediación de intereses funciona a través de la representación y el control, por un lado, y la formación de políticas públicas por la vía de la intervención, por otro, aparecen combinadas, en el segundo existe una separación entre esos dos procesos. La separación entre representación e intervención es típica del contexto del parlamentarismo. De ahí que no se pueda decir que el corporativismo sea sólo una variedad de pluralismo, aunque pueda convivir con éste en distintos grados.⁸

¿Cuál es la relevancia de toda esta discusión en el contexto de un análisis sobre democratización y modernización del Estado en Brasil? Una implicación inmediata de esta discusión se refiere a los contornos históricamente existentes entre Estado y sociedad en Brasil, sus transformaciones recientes, y sus posibles configuraciones en el futuro.

Como es sabido, el proceso de instauración del capitalismo industrial en Brasil se hizo bajo la vigencia de un régimen autoritario, marcado por la fuerte presencia de un Estado intervencionista y centralizador. La incorporación de los actores emergentes se dio a través de la implantación de un sistema corporativo de intermediación de intereses, controlado y organizado por el Estado. Consagrando el principio de la tutela del Estado y la subordinación de los grupos de interés y sindicatos integrados a una estructura fuertemente jerarquizada, este sistema corresponde al modelo caracterizado en la bibliografía como *corporativismo de Estado*. Este tipo de ordenamiento de las relaciones Estado/sociedad se mantuvo aun con la instauración de un régimen democrático, entre 1945 y 1964, extendiéndose durante el régimen militar. Bajo la vigencia de la llamada República populista, las estructuras corporativas en lugar de debilitarse por la institucionalización de un sistema partidario, se adaptaron a éste a través de la articulación de los sindicatos como el PTB (*Partido Trabalhista Brasileiro*) en torno de la distribución de beneficios ligados a la política asistencialista del Estado. Con el advenimiento del régimen autoritario, el sistema corporativo, aun manteniéndose en términos de una estructura formal, sufrió un proceso de vaciamiento como consecuencia de los cambios acarreados por la profundización de la modernización capitalista en el país. El surgimiento del nuevo sindicalismo provocó una separación entre esta estructura formal y su base real de funcionamiento.

Los cambios no se restringieron sólo al medio operario-sindical, sino que alcanzaron otros segmentos de la sociedad, con la notable expansión de la clase media, altas tasas de urbanización, el desarrollo del sindicalismo rural y la difusión de los movimientos sociales. Tras estas transformaciones, se observa el surgimiento de núcleos pluralistas, junto a compresiones en el sentido de una democracia participativa, acentuando el anacronismo de la herencia autoritario-corporativa.

De esta forma, se configura una diversidad de tendencias en cuanto a las fronteras Estado/sociedad, haciéndose bastante complejo encaminarse

en una única dirección. En lo que respecta a la proyección de escenarios, difícilmente se verificaría el surgimiento de un tipo puro, siendo posible la convivencia de modelos pluralistas y neo-corporativos, como también experimentos de democracia participativa, junto con la persistencia de prácticas tradicionales, como el clientelismo. El predominio de uno u otro de estos modelos dependerá probablemente de los actores sociales involucrados, según sean ellos sindicatos, asociaciones profesionales y de interés, o movimientos sociales, con alguna variación dentro de cada tipo.

Lo que caracteriza, por lo tanto, el momento actual del proceso de transición en Brasil es una tensión entre elementos de continuidad y factores de innovación, siendo, por otra parte, un patrón históricamente característico del proceso de transformación del sistema político. Sin embargo, lo específico del presente cuadro es la forma en que esta tensión será resuelta, ya que está estrechamente relacionada a la naturaleza de este proceso de transición. Uno de los aspectos que nos permiten diferenciar procesos de transición hacia un orden democrático se refiere a la forma, la profundidad y el *timing* del cambio político. El caso brasileño, a semejanza de lo que ocurrió en España, se incluye en la categoría definida como *transición negociada o transición desde arriba*.⁹ Se trata de un patrón caracterizado por el papel decisivo de las élites autoritarias, por el carácter moderado de las transformaciones y por el privilegiamiento del control del proceso en su conjunto, a partir del aparato de Estado. Esta transición controlada no implica la ruptura del orden político precedente, ni el abrupto desmantelamiento del antiguo régimen. El proceso de reconstitucionalización tiende a ser lento, lo que genera dificultades en el sentido de enfrentar situaciones que requieren nuevos mecanismos institucionales. Tales dificultades aparecen debido a que la transición está marcada por un alto grado de continuidad en el plano de las instituciones y en el plano de las élites responsables de su efectivización, privilegiándose una táctica de compromiso.

Si por un lado el proceso de transición se caracteriza por una lógica de conciliación, por otro, este proceso también está marcado por discontinuidades, conflictos y presiones por ruptura. De esta forma, la génesis y el desarrollo de la transición resultan, en efecto, de la confluencia de dos dinámicas básicas: una dinámica de negociación y de pacto conducida por las élites, y una dinámica de presiones y demandas provenientes de la sociedad.¹⁰ La articulación entre esas dos lógicas se da a través de las organizaciones partidarias y de los movimientos sociales, que funcionan como eslabones entre la sociedad civil y el Estado.

Una de las dificultades de este tipo de transición deriva de las características de la coalición responsable por la negociación de las medidas liberalizantes, integrada, como se ha visto, por élites antiguas y nuevas. Se trata de una coalición con un alto grado de heterogeneidad y complejidad. En consecuencia, las tensiones ideológicas permanentes exigen un esfuerzo constante dirigido a la preservación de la unidad del conjunto. Tal unidad implica el aislamiento de los sectores radicales situados a la izquierda y a la derecha del espectro ideológico, con el predominio de las tendencias moderadas. Si tal especificidad hace que un retroceso sea menos probable, por no implicar una amenaza muy grande a los intereses establecidos y por no estimular la formación de una coalición anti-democratizante, por otro, difícil-

ta la ruptura con el pasado. Así, el principal desafío de esta modalidad de transición consiste en la formulación e implementación de las transformaciones. El agravamiento de las escisiones, por parte de los sectores situados más a la izquierda, más allá de un determinado límite, puede comprometer las reformas, al no ser viable el acuerdo entre las partes en torno de un programa mínimo. Por otro lado, la exacerbación de las resistencias al cambio, por parte de los grupos conservadores, también puede comprometer la transición, al generar un inmovilismo contrario a las transformaciones que lleva a cabo todo proceso de modernización.

Sobre la base de la perspectiva antes delineada se efectuará el análisis de los procesos de democratización y de modernización del Estado brasileño en la etapa actual. En lo que respecta a la democratización, núcleo del reordenamiento institucional en curso, deben tenerse en cuenta dos aspectos. Primero, en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, elegida en 1986, es donde desarrollan las negociaciones articuladas por las élites políticas, las que definirán los parámetros de funcionamiento del sistema político, con vistas a asegurar la vigencia de un orden democrático. Segundo, también hacia la Constituyente convergen las presiones sociales originadas por el profundo proceso de transformación experimentado por la sociedad brasileña a lo largo de los últimos quince años y que, en última instancia, se traducirán en la definición de nuevas relaciones Estado/sociedad. Bajo la vigencia del régimen autoritario, el país pasó por un proceso de modernización que tornó aún más compleja la economía, llevando a la profundización del capitalismo industrial y a la diversificación de la estructura social. La diferenciación social derivada tuvo como resultado la creación de una serie de grupos y organizaciones, lo que determinó la aparición de nuevas arenas de participación y de defensa de intereses, que se traducen, por lo tanto, en presiones democratizantes. La reforma constitucional resume, de esta forma, la convergencia entre las dos dinámicas señaladas, reflejando las negociaciones conducidas por las élites y las presiones canalizadas por los partidos, grupos y movimientos sociales. Por ello, para un análisis del proceso de democratización y sus posibilidades de éxito, es importante constatar la inserción de cada uno de los principales actores en este proceso, verificando los cambios ocurridos en sus formas de organización y estilo de actuación. Respecto de los procesos de modernización del Estado, resulta central evaluar los grados de adaptación de la maquinaria estatal a la nueva dinámica política en una coyuntura de superación del autoritarismo, así como a las transformaciones que afectaron al conjunto de la sociedad. Es preciso examinar en qué medida la rigidez de la burocracia pública y el alto grado de continuidad a nivel de las élites y las prácticas políticas puede afectar la consecución de una institucionalidad democrática.

Dentro de esta perspectiva, en una primera parte se enfocarán los principales actores, tales como el empresariado, los sindicatos obreros, la nueva clase media, los movimientos sociales y su inserción frente al aparato de Estado. También serán abordadas las instituciones representativas y su papel como agentes de intermediación entre la sociedad y el Estado. En una segunda parte, relativa a la modernización del Estado, serán examinados algunos procesos característicos de la estructura y dinámica del Estado en el período reciente, enfatizándose particularmente, por un lado, la expan-

sión de la burocracia gubernamental, y, por otro, los problemas enfrentados por el Estado en cuanto agente de formulación e implementación de políticas. Finalmente, en las conclusiones se discutirán los rumbos de la transición, sugiriendo escenarios posibles respecto de las relaciones Estado/sociedad en Brasil.

Actores sociales y proceso de democratización

Tal como señalan algunos estudios recientes, Brasil experimentó, bajo el régimen militar, transformaciones radicales que, además de haber ocurrido a un ritmo extremadamente acelerado y en el período de dos décadas, llevaron a la sociedad a un nuevo escalón. Si, por un lado, este proceso de modernización implicó la transformación del país en una sociedad urbano-industrial compleja y diferenciada, por otro, implicó un agravamiento de los niveles de desigualdad y pobreza. Esta discrepancia se traduce en la inserción del país entre las sociedades industriales avanzadas en términos de desempeño económico,¹¹ al mismo tiempo que lo alinea entre las naciones más pauperizadas de África y Asia. Tales transformaciones se evidencian a través de una serie de indicadores.¹²

Entre los cambios estructurales ocurridos, resaltan la tasa y el patrón de urbanización, en virtud de sus implicaciones sociales. Si en 1960 la población brasileña era todavía predominantemente rural, la población urbana representaba el 44,7% de la población total, en 1980 la relación se invierte y la población urbana pasa a representar el 67,6%. En ese año, el 35% de la población, más de 42 millones de personas, se hallaba concentrado en treinta aglomeraciones urbanas con más de 250.000 habitantes. Otras características incluyen un aumento de las ciudades de tamaño mediano, una extensión del proceso de urbanización en las distintas regiones del país, además de la existencia de nueve regiones metropolitanas con más de 1 millón de habitantes, lo que permite constatar una difusión del proceso tanto por el territorio como por aglomeraciones urbanas según estrato de tamaño.¹³

En cuanto a la composición de la población económicamente activa, el cambio más marcado se da en la disminución sustancial del porcentual de personas empleadas en el sector primario. En 1960, estas actividades todavía predominaban, correspondiendo al 54% de la fuerza de trabajo nacional, mientras que el sector secundario representaba el 12,9% del total de la población económicamente activa. En 1980, el porcentaje representado por el sector primario disminuyó al 29,9%, mientras que el sector secundario prácticamente duplicó su peso, pasando al 24,4%. El sector terciario, aunque en menor escala, aumentó también su participación pasando de 33,1% a 45,7%. Se destaca en este conjunto el aumento del empleo en actividades sociales y en la administración pública; que de una cifra de 6,4% pasó al 11,1%,¹⁴ además de una expansión en las actividades de prestación de servicios, en contraste con la declinación de las ocupaciones por cuenta propia.¹⁵

Otro dato relevante se refiere a las transformaciones habidas en la composición de las exportaciones del país. De esta forma, mientras que en

1968 los productos primarios y los industrializados representaban, respectivamente, el 79% y 20% de las exportaciones, en 1980 la participación de los primeros decreció al 42% y la de los segundos creció al 56,5%. Entre los productos industrializados exportados, 45% son manufacturas; destacándose además otros ítems como la exportación de armamentos y material bélico, aviones, automóviles y otros.¹⁶

En contraste con la situación arriba descrita, el resultado de este amplio y acelerado proceso de modernización económica en las últimas décadas fue el de acentuar los desniveles sociales. En primer lugar, en lo que respecta a los salarios; entre 1952 y 1981, tomándose el salario mínimo de 1963 como base (100), se verificó un período de oscilaciones en torno de 110, entre 1955 y 1963, cayendo sustancialmente para el período 1963-1971 y permaneciendo alrededor de 85 durante toda la década del '70 hasta 1981.¹⁷ Datos de otros estudios sugieren que efectivamente se observó un achatamiento salarial. Para mantener el valor real del salario mínimo de la segunda mitad de la década del '50, sería necesario el doble del valor nominal del salario vigente a fines de los '70.¹⁸ Además, hay indicios de que los salarios urbanos medianos de los trabajadores no calificados son menores que los de hace treinta años.¹⁹

En segundo lugar, datos de la PNAD de 1976 revelan que el 46,5% de la población brasileña económicamente activa recibía menos de un salario mínimo, incluyendo en esta cifra a las personas sin ingresos y desocupadas. Hubo, por lo tanto, un aumento relativo de la pobreza, además de su diseminación por todas las regiones del país.²⁰ Los últimos datos del IBGE confirman que esta tendencia se atenuó poco en años recientes, observándose la inclusión de alrededor del 42% de la población en la franja de un salario mínimo o sin ingresos, según datos de la PNAD 85. En el mes de agosto de 1987, para las seis mayores regiones metropolitanas del país (incluyendo San Pablo, Río de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador y Porto Alegre) el porcentaje de personas que recibirían lo correspondiente a un salario mínimo o menos, en relación con las personas ocupadas, fue 13,63%. Esto significa decir que un enorme contingente de la población se encuentra excluido de los niveles mínimos de subsistencia.

Finalmente, la estructura de la distribución del ingreso en el país, a lo largo de las tres últimas décadas, revela claramente que las ganancias resultantes de la rápida expansión económica fueron apropiados en forma bastante desigual por los diferentes grupos sociales. Así, entre 1969 y 1970, el perfil de la distribución de ingresos se volvió más concentrado, manteniéndose esta desigualdad entre los años '70 y '80. Se observa así que la faja más rica de la población (1%) detentaba el 11,9% en 1960, elevándose esa proporción al 14,7% en 1970 y 16,9% en 1980. Igualmente, entre el 5% y el 10% de las personas más ricas de la población, se observó un aumento gradual entre 1960 y 1980, verificándose para éste último año que ese 10% detentaba el 50,9% del ingreso. En contraste, para un 20% de los más pobres de la población, se verificó una declinación, pasando su participación en el ingreso del 3,9% en 1960 al 3,4% en 1970 y al 2,8% en 1980.²¹

Desde este proceso acelerado de modernización, marcado por profundas desigualdades y donde las innovaciones de naturaleza económica y

social coexisten con la persistencia de formatos tradicionales, enfocaremos la inserción de algunos de los principales actores sociales en el proceso político reciente, teniendo en cuenta algunas características de su actuación a lo largo del tiempo, así como su posición frente a la implementación de políticas específicas. Entre éstas, daremos particular relevancia a la política de reforma económica con el Plan Cruzado, los intentos del Estado en proponer reformulaciones en la estructura de representación de intereses, particularmente la ley de huelga, así como el propalado esfuerzo en la dirección de un pacto social. El énfasis en cada uno de estos aspectos variará en función de la relevancia de la política para el actor social involucrado.

1. Empresariado

En la evolución histórica del empresariado brasileño destacaremos cuatro momentos básicos, que en su transcurso indican una diferenciación y un fortalecimiento progresivo de su papel en cuanto actor político.

El primer momento, que corresponde a las fases iniciales del proceso de redefinición de la sociedad brasileña en la dirección urbano-industrial, extendiéndose a lo largo del período 1930-1945, se caracteriza por un amplio proceso de diferenciación del empresariado industrial frente a los segmentos agro-exportadores. Es entonces cuando el sector industrial define su identidad en cuanto segmento económico con intereses propios, procurando, paralelamente, conquistar su espacio político. La incorporación del sector empresarial al sistema político se dio a través de su participación en el esquema corporativo tutelado por el Estado. Si, por un lado, tal arreglo permitió a los sectores empresariales el acceso a arenas estratégicas para la defensa de sus intereses y para la creación de condiciones favorables a la acumulación capitalista; por otro, los colocó en una situación de dependencia frente al Estado.²²

El momento siguiente, correspondiente a la década del '50, se caracteriza por la proyección nacional de la principal entidad del sector industrial —la *Federação das Indústrias do Estado de São Paulo* (FIESP)—, cuyo papel adquiere más centralidad que el atribuido formalmente a la *Confederação Nacional da Indústria* (CNI). Además, se observó, en esta fase, la maduración del empresariado respecto de la formulación de un proyecto industrial que integró la matriz ideológica desarrollista del gobierno de Kubitschek. Sobre este aspecto cabe resaltar una importante diferencia entre el empresariado industrial brasileño y el argentino. En el último caso, no se observó un nítido proceso de diferenciación de los sectores industriales en relación a la fracción agro-exportadora; asimismo, los industriales argentinos tendieron a guiarse por una orientación de corto plazo, capaz de garantizar el máximo de liquidez, aun en detrimento de la capitalización de largo plazo, como una estrategia de enfrentamiento a crisis coyunturales.²³ Además, faltó al empresariado argentino la definición de un proyecto desarrollista, que, en la fase de modernización de los años '50, fue importante para definir un nuevo grado de industrialización en Brasil.

Con la instauración del régimen militar del '64 se implementó, como es sabido, un proyecto de profundización del capitalismo brasileño, el cual

contó con el sustancial apoyo del empresariado. Con el nuevo régimen, se inaugura el tercer momento en el proceso de constitución del empresariado brasileño en cuanto actor político. El conjunto de este período puede ser subdividido en dos fases. En la primera de ellas se verifica un marcado perfeccionamiento de la capacidad organizacional del empresariado industrial, con la consolidación de un sistema doble de representación de intereses. Junto a la estructura corporativa heredada del período anterior, se observa la proliferación de organizaciones paralelas dotadas de autonomía en relación con el esquema oficial.²⁴ Esta expansión se da particularmente en los sectores industriales de punta, configurándose un proceso de diferenciación caracterizado por el surgimiento de un segmento moderno y bien articulado con esferas decisorias gubernamentales en el área de política económica. Hay, por lo tanto, un aumento de la presencia de los intereses industriales en la esfera del Estado, con la creación de nuevos escenarios de negociación entre el sector público y el privado.²⁵

En contraposición, la segunda fase se caracteriza por un cierre creciente respecto de la toma de decisiones, que llevó a una progresiva exclusión de los empresarios de las instancias estratégicas para la definición de las grandes directrices de política económica. Para esa época ya se hacían sentir los efectos de un ciclo económico declinante que siguió al período expansionista de la fase del llamado "milagro brasileño", en el inicio de los años '70. La insatisfacción creciente del empresariado se manifestó a través de la campaña contra la estatización de la economía, que culminó con el retiro del apoyo al régimen autoritario. Esta falta de apoyo fue un factor relevante en el proceso de erosión del régimen autoritario, si bien fue el factor determinante de la liberalización y la subsiguiente apertura política, como sugieren estudios recientes.²⁶

Con el advenimiento de la *Nova República*, a partir de 1985, el empresariado industrial se vuelve más visible en su actuación política, asumiendo un papel más activo ya sea a través de sus liderazgos como de sus entidades —como la FIESP—, la cual ya venía sufriendo un proceso de reestructuración, desde el inicio de los '80, con la sustitución de los liderazgos antiguos por nuevos, identificados con el perfil más moderno del empresariado brasileño. Paralelamente, se verifica un estrechamiento de los vínculos empresariales con segmentos de una nueva tecnocracia que pasa a ocupar posiciones centrales en el aparato de Estado, particularmente durante la implementación de las reformas económicas recientes. Se trata de una asociación organizada en torno de intereses ligados a la modernización capitalista del país, los cuales sin embargo no llegan a configurar un proyecto de reconstrucción nacional.

Otro aspecto de la actuación reciente del empresariado tiene que ver con su disponibilidad para una participación más directa en los negocios del Estado, ocupando cargos administrativos y hasta compitiendo por cargos electivos. Además de posiciones destacadas en la alta burocracia estatal, incluyendo ministerios-clave como el Ministerio de Hacienda, varios empresarios se disputaron puestos ejecutivos y legislativos en las elecciones de 1986. Así, por ejemplo, en Ceará, Tasso Jereissati —un conocido empresario de la región— salió victorioso en las elecciones para gobernador del Estado, mientras que en San Pablo el empresario Antonio Ermírio de

Moraes —al frente de uno de los mayores grupos industriales nacionales— llegó a desestabilizar el cuadro electoral en este estado, amenazando la candidatura apoyada por el PMDB. Finalmente, en las elecciones proporcionales para la Constituyente los empresarios tuvieron una significativa participación, ya sea directamente o a través del apoyo a candidaturas vinculadas a sus intereses. Es así que, en términos generales, dos importantes estudios sobre la composición de la Constituyente muestran una significativa presencia de intereses ligados al capital, en contraposición a una reducida expresión de los intereses más directamente ligados a la clase trabajadora. Así, como resalta Rodrigues en su estudio, los empresarios constituyen el 32% de la Constituyente, mientras que las profesiones manuales y las de nivel medio (bancarios, comerciantes, metalúrgicos, etc.) corresponden al 3%. Goes, por otro lado, llega a la conclusión de que los intereses ligados al capital representan el 45,26%, mientras que los intereses de obreros rurales y urbanos corresponden al 12,15%. Los dos estudios señalan un porcentaje relativamente semejante de empresarios urbanos, 21% y 23,43%. Según el primer autor, las camadas empresariales están preponderantemente representadas en los partidos situados más a la derecha del espectro ideológico, como el PDB (58%), el PL/PDC (64%) y el PFL (36%), aunque también haya en el PMDB una representación relativamente importante de empresarios (29%).²⁷

Cabe resaltar que la modernización y el fortalecimiento del papel de los empresarios, en el período reciente, no condujo a una ruptura de su patrón de comportamiento. Desde el punto de vista de la organización de intereses del grupo, las modificaciones referidas llevaron a una flexibilización de la estructura corporativa por la creación de canales alternativos dotados de mayor autonomía, pero no a una eliminación de la estructura tradicional. Hubo, más bien, un tipo de actuación complementaria que tendería a contener la evolución del conjunto del sistema de representación de intereses en la dirección de un pluralismo pleno.²⁸

Una tendencia que se esboza en este cuadro es la instauración de un formato híbrido con el surgimiento de algunas instancias neo-corporativas. Demandas en esta dirección fueron recientemente formuladas paralelamente al debate sobre la Constituyente. Entre octubre de 1985 y el inicio de 1986, durante la última fase de la gestión del Ministro de Industria y Comercio, Roberto Gusmão, tales demandas se tradujeron en la sugerencia de crear el Consejo Nacional de Política Industrial. Este Consejo centralizaría la política para el área industrial, que se halla dispersada en varios órganos, y estaría integrado por representantes del gobierno y de la iniciativa privada. Aunque no haya sido efectivizada, dada la sustitución del Ministro, esta propuesta es coherente con el patrón histórico de intentar aumentar la influencia empresarial mediante la maximización de su participación en la toma de decisiones. Dentro de esta misma línea podemos situar los esfuerzos del sector empresarial para alcanzar una mayor unidad de actuación. Un paso importante en esta dirección fue dado con la creación de la UBE (*União Brasileira de Empresários*), órgano responsable de la articulación de las diferentes entidades del empresariado, en sus distintos segmentos. Integrada por las confederaciones de industria, comercio, bancos y agricultura, la UBE está abierta a la participación de todas las entidades empresariales.

riales, desde las que forman parte de la estructura corporativa, como los sindicatos y las federaciones, hasta las asociaciones civiles como la ABINEE (*Associação Brasileira da Indústria Eletro-Eletrônica*) y la ABDIB (*Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base*). El objetivo es crear un espacio para el debate de los grandes temas de interés del conjunto del empresariado, para posibilitar el establecimiento de un consenso y la elaboración de una plataforma de acción.²⁹

Los recientes debates en torno de la reformulación de la estructura sindical revelan las ambigüedades del sector empresarial en cuanto a la posibilidad de transformación radical del sistema de intermediación en vigencia. Es así que, junto con manifestaciones favorables a un régimen de mayor libertad sindical, tanto las entidades empresariales como los líderes que expresan a varios sectores se han manifestado frecuentemente contra la extinción del impuesto sindical, principal factor responsable de la preservación de la tutela estatal.³⁰

Finalmente, es importante destacar algunas de las posiciones del empresariado frente al conjunto de reformas económicas implementadas con el Plan Cruzado de febrero de 1986, que se constituyó en la tentativa de contención de la inflación sin la reducción de la tasa de crecimiento económico. El anuncio de este Plan no provocó una reacción uniforme por parte de los grupos industriales. Por un lado, la reforma gubernamental recibió el apoyo de algunas de las entidades más representativas del empresariado, tales como la FIESP, la ABINEE y la FIRJAN (*Federação das Indústrias do Rio de Janeiro*), entre otras. De esta forma, se sucedieron declaraciones de apoyo, en la medida en que la estabilización de los precios y salarios fue interpretada como un sacrificio exigido a todos los sectores de la población, empresarios y trabajadores, en pro de una amplia recuperación del país. Se observó, junto a estos sectores, un reforzamiento de la credibilidad del gobierno, profundamente debilitada por la ingobernabilidad de la fase inmediatamente anterior.

Por otro lado, la protesta de otro segmento industrial se hizo sentir desde el principio. El blanco de las críticas fue el congelamiento de precios, considerado una interferencia indebida en el mercado. Uno de los principales portavoces de estas corrientes fue la *Associação Comercial de São Paulo*, en la figura de algunos destacados líderes como Guilherme Afif Domingos, recientemente elegido para la Asamblea Nacional Constituyente con uno de los más altos porcentajes de votos de ese Estado.

En lo que respecta a las tentativas de corrección introducidas a fines de 1986, conocidas como Plan Cruzado II, el empresariado se reveló unánimemente contrario. De ahí en adelante los sucesivos intentos del gobierno en el sentido de mantener algunos controles sobre la estructura de precios o de aumentar su capacidad de recaudación fiscal tropezaron con resistencias, llegando a la propuesta de desobediencia civil por parte de la principal entidad del empresariado paulista, la FIESP.

Finalmente, cabe resaltar un último punto. A pesar de las diferencias ideológicas entre los segmentos empresariales, pudiéndose identificar corrientes como la desarrollista (más favorable al crecimiento económico y a las inversiones estatales) y la neo-liberal (fuertemente anti-estatista), se observa, en la actual coyuntura, cierta convergencia en torno de principios

más característicos de esta última. De esta forma, el discurso empresarial en lo que respecta a la Asamblea Constituyente presenta rasgos comunes, tales como la predilección por un reordenamiento de las relaciones entre los sectores privado y público que confiere mayor autonomía al primero, de modo de configurar una clara opción por una economía de mercado. Esta se caracterizaría por una alta rentabilidad y eficacia económicas, en contraposición a una economía estatizada, vista básicamente como ineficiente. En síntesis, se retoma la conocida ecuación que asocia la posibilidad de vigencia de un régimen democrático al predominio del sistema de libre empresa, asociación típica de la ortodoxia liberal.

El reciente informe de la Subcomisión de Orden Económico, encargada de producir el texto preliminar de la nueva Constitución, demostró gran afinidad con la propuesta neo-liberal antes mencionada. Los puntos principales del texto incluyen la afirmación de los principios de la propiedad privada de los medios de producción y de la libre competencia, la definición de empresa nacional como aquella cuya administración está radicada en el país (lo que hace que la actuación de las empresas extranjeras esté menos restringida), la restricción de las actividades empresariales del Estado a las áreas de seguridad nacional o que no puedan ser suplidas por la iniciativa privada, la limitación del monopolio estatal a los minerales no renovables —como el petróleo— y, finalmente, un tratamiento igualitario para empresas públicas y privadas en lo que se refiere a obligaciones laborales, tributarias, así como beneficios y subvenciones.³¹

A partir del panorama antes descrito, es posible concluir que, desde el punto de vista del empresariado, las perspectivas de democratización no pasan por el privilegio de un orden pluralista pleno. Así, en lo que se refiere a la estructura de representación de intereses, las transformaciones ocurridas no llevaron a una mutación radical de la estructura tradicional, aunque hayan desencadenado tendencias neo-corporativas con potencial para configurar nuevas relaciones Estado/sociedad en este contexto. En lo que respecta a los cambios en el orden económico, tal como lo evidencian los debates dentro de la Asamblea Constituyente, la postura empresarial es contraria a cualquier alteración que refuerce el papel del Estado. Finalmente, desde el punto de vista político, se verificó un esfuerzo en el sentido de ampliar la participación del empresariado en la arena política, manifestado no sólo por el lanzamiento de candidaturas empresariales al gobierno de algunos estados y a la Constituyente, sino también por la ocupación de cargos en arenas decisivas cruciales en el área de política económica.

2. Organización sindical

Como se señalara anteriormente, en el plano formal persiste todavía en el país una legislación sindical de tenor corporativo, que prescribe la sumisión de las organizaciones sindicales al control y a la tutela del Estado. Permanecen en vigor sus principios básicos, como la unidad sindical, el monopolio de la representación y la obligatoriedad del pago del impuesto sindical.

A pesar de esta estructuración legal, en realidad la estructura de intermediación de intereses que surgió en el país a lo largo del proceso de modernización, a partir de 1964, sufrió modificaciones sustanciales que la distinguen en gran medida de la que prevaleciera hasta entonces.

Respecto de las organizaciones obreras, la principal transformación se expresó por el surgimiento del llamado nuevo sindicalismo, que se caracteriza por la fuerte concentración sectorial y espacial, o sea, abarcando los sectores del trabajo de la gran industria y los sectores de punta de la economía (industria automotriz, metalmecánica, siderúrgica), localizado en el estado de San Pablo. Este rasgo contrasta con el sindicalismo del período populista, cuyo eje se centraba en los trabajadores de los servicios públicos, en las áreas de transportes marítimos y ferroviarios, así como de los servicios portuarios y los trabajadores de las grandes empresas productivas estatales, como las refinerías de petróleo. Asimismo, en relación con su composición social, el sindicalismo actual está constituido por otros dos sectores: los profesionales asalariados de clase media y los trabajadores rurales. Si antes de 1964 la estructura sindical estaba prácticamente restringida al medio urbano, ya a fines de los años '70 más de la mitad del total de afiliados estaba constituida por trabajadores rurales.³²

Un segundo aspecto de estas transformaciones se refiere a la ideología, a la práctica política y a las características del nuevo liderazgo sindical. En primer lugar, el movimiento sindical reciente revela una postura crítica en relación con el pasado populista y con los controles corporativos prevalecientes, preconizando formas de actuación más autónomas e independientes. En cuanto a la práctica, se alteró el patrón de las huelgas, ya no restringidas a la cuestión salarial, extendiéndose ahora a una pauta más diversificada de demandas, incluyendo reivindicaciones de derechos laborales y sociales y la crítica a la dependencia respecto del Ministerio de Trabajo, además de asumir contenidos más politizados. La actuación desafiante del nuevo sindicalismo, frecuentemente al margen de la legislación y hasta en contra de los parámetros oficiales, tal como ocurrió en las negociaciones salariales, abiertamente en desacuerdo con la política gubernamental, contribuyó a debilitar la legitimidad de la estructura sindical oficial. Finalmente, en lo que se refiere a los liderazgos, se observa un corte generacional que se traduce en un amplio proceso de renovación: los viejos liderazgos, identificados con el sindicalismo *peleguista*,* fueron sustituidos por liderazgos sin vínculos con la maquinaria partidaria del extinto PTB (*Partido Trabalhista Brasileiro*), más combativos e independientes.

Además de los puntos ya señalados, cabe resaltar las modificaciones que afectaron la estructura organizacional corporativa, reduciendo el grado de centralización previamente existente. Actualmente, junto a la entidad reconocida por la legislación corporativa —la *Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria* (CNTI)— coexisten tres centrales sindicales: la CUT (*Central Unica dos Trabalhadores*), la CGT (*Central Geral dos Trabalhadores*) y la USI (*União Sindical Independente*). Así, se observa un proceso de diferenciación que alcanzó la cumbre del movimiento sindical, debilitando uno de los cimientos del corporativismo, o sea la concentración

* *Sindicalismo peleguista*: Conformado por dirigentes sindicales que amornaban las relaciones entre el Estado, los trabajadores y los empresarios (N.T.)

de la representación en la entidad oficialmente reconocida. Otro impacto importante fue el surgimiento de una diversidad de tendencias ideológicas en la organización sindical, que aumentó el grado de competencia. En el resto de la estructura, sin embargo, subsistieron los controles tradicionales, con la prohibición de la formación de sindicatos independientes. Nótese que el reconocimiento de las centrales sindicales por parte del gobierno de la *Nova República* se realizó mediante la revocación del decreto que prohibía las asociaciones intersindicales, retirándolas, por lo tanto, de la ilegalidad sin alterar el andamiaje legal corporativo. No hubo, en esta esfera, un proceso de revisión del legado autoritario, tal como ocurrió en España en un momento equivalente de la transición hacia la democracia. En el caso brasileño, el vaciamiento de los mecanismos de control corporativista de las relaciones de trabajo, desencadenado por el conjunto de las transformaciones referidas, no estuvo acompañado por una nueva institucionalidad jurídica más adecuada a la nueva realidad.

No obstante su vitalidad, es preciso efectuar una evaluación realista del aporte innovador del sindicalismo de los años '80. Un aspecto que merece atención se refiere al reducido grado de articulación entre las estructuras sindical y partidaria. Desde este punto de vista, una comparación con el caso español resulta esclarecedora. Una de las principales características de la era post-franquista fue el desmantelamiento de las estructuras unitarias vigentes en el ámbito patronal y operario y su sustitución por un sistema altamente pluralista y competitivo de organizaciones estrechamente vinculadas a los partidos políticos, particularmente a los de izquierda. Alrededor de diez centrales sindicales existían entre fines de los años '70 e inicios de los '80.³³ La estrecha vinculación con los partidos y la clara supremacía de las organizaciones socialistas y comunistas permitieron contrabalancear la fragmentación, viabilizando políticas de acción concertada, como el Pacto de Moncloa de 1977. En contraste, en Brasil resulta problemática la relación entre el movimiento obrero organizado y los partidos políticos. En lo que respecta a la CGT, se observan sólo algunos vínculos a través de liderazgos sindicales con algunos sectores del PMDB —el mayor partido del país— y con algunos partidos de izquierda recientemente legalizados —como el PC (*Partido Comunista*) y el PCdoB (*Partido Comunista do Brasil*)—, sin configurarse un compromiso formal con los partidos en cuanto tales. Respecto de la CUT, si bien el PT (*Partido dos Trabalhadores*) se originó en el nuevo sindicalismo, se observa una relación casi simbiótica y excesivamente diferenciada entre el movimiento sindical y el partido. Debido a este tipo de articulación la participación en las actividades partidarias puede implicar cierta pérdida de identidad por parte del movimiento sindical.³⁴ Además, el PT es un partido nuevo que todavía no consiguió tener impacto a nivel nacional, concentrando sus bases electorales en el estado de San Pablo y contando con una representación parlamentaria extremadamente reducida. De esta forma, se observa una disociación entre el poder de movilización del nuevo sindicalismo —que se expresa en la articulación CUT/PT— y su presencia política. El alto grado de movilización no se traduce en un peso político equivalente.

Un segundo aspecto que merece ser considerado tiene que ver con la posibilidad de establecer pactos en el Brasil actual, teniendo presente la

existencia de una organización sindical con las características antes descritas. La bibliografía especializada apunta, entre las condiciones que viabilizan pactos sociales en coyunturas de transición, la vigencia de una estructura sindical marcada por un alto grado de concentración y de centralización, entendiéndose por concentración la integración organizativa de todos los trabajadores de una determinada rama de la industria, y por centralización la acumulación de poder decisorio en las asociaciones sindicales de cúpula. Otras condiciones incluyen una unidad de comando que supere las estructuras sindicales y partidaria, el poder de movilización de los liderazgos y su capacidad de garantizar la lealtad de las bases a los términos del pacto, el abandono de una táctica de confrontación en beneficio de una postura reformista, un grado suficiente de representatividad y legitimidad de los interlocutores y, finalmente, la existencia de un sistema partidario fuerte.³⁵

En el caso brasileño, en años recientes surgió varias veces en la agenda pública la propuesta de un pacto social. Sin embargo, se observa que algunas de las condiciones necesarias para el establecimiento de pactos estaban ausentes. La primera tentativa tuvo lugar durante el breve período entre diciembre de 1984 y marzo de 1985, cuando Tancredo Neves fue elegido para la Presidencia como candidato de la *Aliança Democrática*. En este momento, la idea de pacto conducía a la formación de una amplia coalición democrática que pudiera apoyar al gobierno para viabilizar la transición. Con el gobierno de Sarney, la propuesta volvió a ser ventilada, asociada o bien a intentos de resolver sucesivas olas de huelgas, o bien a búsquedas de soluciones negociadas sobre aspectos específicos de la legislación laboral sindical. La última tentativa se verificó en noviembre de 1986, inmediatamente después del anuncio del gobierno del segundo Plan Cruzado. En este último caso, la escalada de protestas en torno de las medidas anunciadas fue el factor que motivó al gobierno a buscar una tregua con las centrales sindicales y las entidades empresariales. La agenda de negociación englobaba ítems apremiantes, tales como la definición del índice oficial de precios, el reajuste de alquileres, la realineación de precios, salarios y tarifas, además de la creación de un consejo económico y social ligado al Ministerio de Trabajo, con la participación de representantes de empresarios y empleados, para la discusión de los grandes temas de la política nacional. Una vez más, la propuesta no pudo ser concretada.³⁶

Una primera especulación acerca de los factores responsables del fracaso de estos esfuerzos apunta a ciertos rasgos de la estructura sindical corporativa en Brasil, que dificultan el establecimiento de pactos. Así, esta estructura se caracteriza por un grado relativamente bajo de concentración, en la medida en que los sindicatos tienen una base territorial frecuentemente coincidente con la esfera municipal, lo que lleva a una red sindical bastante dispersa. En segundo lugar, el grado de centralización también es bajo, dada la inexistencia de organismos de cúpula dotados de la prerrogativa de negociar nacionalmente, concentrándose la función de los sindicatos en la negociación con el sector patronal.³⁷ La evolución reciente del sindicalismo acentuó la descentralización, en la medida en que se introdujo el pluralismo en las cúpulas, tornando así más difícil el establecimiento de un interlocutor legítimo en la negociación de políticas concertadas. La tenue articulación entre la CGT y los partidos, que dificulta el respaldo de las

bases a los compromisos asumidos por los liderazgos, por un lado, y la excesiva partidización de la CUT, que favorece la opción por la confrontación en detrimento de la negociación, por el otro, constituyen una dificultad adicional para el establecimiento de pactos. Finalmente, el alcance y la complejidad de los temas incluidos en la agenda y la inviabilidad de negociarlos en el ámbito único del Ministerio de Trabajo —la agencia responsable de la articulación del pacto— volvieron el terreno aún menos propicio.³⁸

En las últimas décadas se dieron transformaciones importantes en la morfología social brasileña, a las cuales tienden a corresponder nuevos patrones de ordenamiento en el plano de las relaciones de trabajo. Desde esta perspectiva se debe evaluar el surgimiento de un nuevo dato con respecto al sindicalismo, que tiene que ver con la organización y expansión de los sindicatos rurales. Las transformaciones en la estructura rural llevaron a un aumento progresivo y significativo de la tasa de sindicalización en el campo. Así, a partir de mediados de la década del '70, la organización de los trabajadores rurales creció en forma acelerada, superando incluso el ritmo de expansión de el sindicalismo urbano. Entre 1976 y 1983, el número de trabajadores rurales sindicalizados pasó de 3 millones a más de 8 millones, lo que corresponde a un crecimiento del 174%. Aun correspondiendo al 30% de la población económicamente activa, los trabajadores rurales representan actualmente más del 50% de los sindicalizados en todo el país. Esta organización sindical está sometida a la coordinación de una central sindical —la *Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas* (CONTAG)— que está adquiriendo creciente visibilidad por su papel en la defensa no sólo de cuestiones laborales, sino también de transformaciones en la estructura agraria.³⁹ Paradojalmente, el régimen militar, a pesar de su tenor altamente desmovilizador, creó condiciones favorables para el desarrollo del sindicalismo rural, en la medida en que, al crear el FUNRURAL (un programa de previsión para el campo), decidió implementar la distribución de estos recursos a través de los sindicatos rurales. Una vez en movimiento, el sindicalismo rural superó los objetivos estrictamente ligados a la administración de estos recursos, adquiriendo autonomía de actuación y liderando movimientos reivindicativos de varios tipos.⁴⁰

3. Nuevas formas de asociación y los movimientos sociales

Los cambios en el sindicalismo brasileño no agotan el cuadro de transformaciones que se dieron en la estructura y en los patrones de intermediación de intereses en Brasil. Es preciso examinar también el surgimiento y la proliferación de asociaciones de interés y las nuevas características del patrón de huelgas, como trazos distintivos de las recientes transformaciones estructurales por las que atravesó la sociedad brasileña. Se observa el surgimiento de asociaciones relacionadas a la expansión de los sectores medios urbanos, que actúan en estrecha relación con el nuevo sindicalismo. Se podría afirmar que estas nuevas formas de asociación expresarían justamente la faceta pluralista emergente que ha estado históricamente ausente del escenario brasileño, lo que repercutirá directamente sobre el proceso de democratización.

Como se resaltara anteriormente, el proceso de modernización económica de los últimos veinte años determinó modificaciones sustanciales en la morfología social del país, aunque el proceso haya estado marcado por profundas disparidades y asincronías. Así, se observaron acentuados cambios en la división social del trabajo con la expansión de algunas ocupaciones nuevas, representativas de la modernidad, y el retraimiento de actividades tradicionales, lo que determinó nuevas características en el patrón de estratificación social.

En este proceso, la evolución del componente administrativo y técnico-científico de la estructura ocupacional es bastante significativa, lo cual implica la presencia de una nueva clase media. La participación de estos dos grupos de ocupaciones en la población económicamente activa creció de 11,1% en 1960 a 19,1% en 1980. En el grupo de los administradores, la participación proporcional se triplicó durante el período. Las ocupaciones burocráticas de rutina y las técnico-científicas duplicaron su participación proporcional: 2,5 millones de personas ejercían esas ocupaciones en 1960, comparados con 8,2 millones en 1980.⁴¹

Es también interesante observar el aumento experimentado en los estratos no manuales urbanos directa o indirectamente ligados a la gran empresa y al sector gubernamental. Tales datos reflejan la rápida burocratización de la sociedad como un rasgo fundamental del modelo de desarrollo en los años '70. El número de administradores y profesionales —en las llamadas profesiones liberales— subió de 924.302 en 1970 a 2.549.917 en 1980.⁴² Juntamente con éstos, otros datos apuntan en dirección al surgimiento de una nueva clase media, resultado de la confluencia de un proceso expansionista en la época del llamado *milagro económico* y de una relativa proletarianización de sectores más altos a causa del ciclo recesivo del final de la década del '70.⁴³

Finalmente, uno de los principales cambios en la fuerza de trabajo en las décadas recientes es la incorporación masiva de la mujer, de tal forma que su participación se expandió de 17,9% en 1960 a 27,5% en 1980. Aunque todavía persista un patrón de segregación ocupacional por sexo, se observa una reducción de la participación de las mujeres en las actividades menos calificadas y un aumento de la misma en los sectores más modernos de la industria y servicios.⁴⁴

La nueva morfología social tiene evidentemente su contrapartida en lo que se refiere al patrón de organización de diferentes segmentos sociales. Se trata de un nuevo tipo de ordenamiento que, por las formas y los estilos de actuación, cuestiona y hace más flexibles las características de *sociedad regulada* que históricamente se configuró en Brasil.⁴⁵

Con respecto a la nueva clase media, un primer aspecto que llama la atención se refiere al crecimiento continuo del número de graduados en profesiones liberales sindicalizados entre 1969 y 1978, pasando de 40.491 a 147.307. Esta expansión representa uno de los índices más altos (363) entre todas las categorías en aquel período, situándose en un nivel semejante al de los sindicalizados en el sector industrial (362), siguiendo solamente al de los empleados en educación y cultura (489), comercio (427) y comunicaciones y publicidad (399).⁴⁶

Un segundo aspecto se refiere al crecimiento de las asociaciones pro-

fesionales y técnicas, particularmente en el período reciente. Solamente en Río de Janeiro, de un total de 618 asociaciones eminentemente de clase media existentes entre 1946 y 1983, 40% fueron creadas antes de 1964, con una declinación en la primera década hasta 1974 (26%), y, nuevamente, un crecimiento a partir de 1975 en adelante (34%). En conjunto, se observa un total de 60% de asociaciones registradas a partir de 1964. El auge asociativo tuvo lugar especialmente en años más recientes, coincidiendo con la reactivación de la sociedad civil en otros frentes, tales como el mismo movimiento sindical. Considerando sólo las asociaciones técnicas y profesionales que aparecen registradas con posterioridad a 1964, se observa que un porcentaje sustancialmente mayor (40%) fueron creadas a partir de 1978, en comparación con los períodos anteriores (28% entre 1965 y 1970, y 31% entre 1971 y 1977). Mientras que para determinadas profesiones, como abogados y artistas, se observa una tradición organizativa a lo largo del tiempo, para otras, como profesores, funcionarios públicos, ingenieros y médicos, el número de asociaciones se vuelve mayor, duplicándose luego de 1978. Debe resaltarse que tales asociaciones constituyeron una fuente de apoyo a las huelgas de los sectores medios, sea liderando la movilización de las respectivas categorías, sea respaldando las huelgas desencadenadas por los sindicatos. En el caso de los funcionarios públicos, dada la prohibición de organizarse en sindicatos y realizar huelgas, las asociaciones se transformaron en un canal alternativo de participación.⁴⁷

A este aumento de capacidad organizativa correspondió una intensificación de la actividad de estos segmentos de clase media, lo cual resulta transparente en la evolución de la actividad huelguista de los últimos años. De esta forma, a partir de 1979, un dato saliente del patrón general de huelgas es el aumento creciente de la proporción de huelgas de los sectores asalariados de clase media, superando inclusive las huelgas en el sector industrial: mientras que entre los primeros la proporción de huelgas creció de 5,8% en 1978 a 24,9% en 1979, 34,4% en 1980 y 44,6% en 1981, entre los segundos tales proporciones declinan de 75,9% en 1978 a 29,7% en 1981.⁴⁸ En 1985, ya en el período de la Nueva República, el porcentaje relativo a la clase media se ubica en 34%, con intensa actividad por parte de sectores asalariados de clase media vitales, incluyendo profesores de enseñanza pública y privada, médicos, bancarios y funcionarios públicos. Un relevamiento selectivo de las principales huelgas en categorías ocupacionales de clase media realizadas entre 1979 y 1983 revela un total de 54 huelgas, la mayoría se concentra en los dos primeros años, con una declinación en 1980 y, nuevamente, un salto en 1981. El movimiento de profesores primarios y universitarios fue responsable de la mayoría de las huelgas (37%), seguido por el de médicos y residentes (30%), correspondiendo a los funcionarios públicos el 15% del total.⁴⁹

¿Cuál es la característica de la actividad huelguista que surge a fines de los años '70 y tiene continuidad luego de la transición hacia un régimen democrático? En primer lugar, lo que resalta de estas huelgas es su alto grado de politización. Además de las reivindicaciones salariales y laborales, las demandas asociadas a la ampliación de derechos políticos y el avance del proceso de liberalización están sistemáticamente presentes. En el caso de los funcionarios públicos, la demanda relativa al derecho de huelga es

particularmente importante, dadas las restricciones presentes en la legislación todavía vigente. En segundo lugar, esta intensa movilización desempeñó un papel no despreciable en lo que se refiere al desencadenamiento y desarrollo del proceso de transición, tanto en el sentido de desafiar al régimen con manifestaciones públicas y las mismas paralizaciones, cuanto en el sentido de difundir valores democráticos y prácticas participativas que en última instancia moldearían un núcleo alternativo contrario al régimen.

En otros términos, el impacto de las nuevas formas de asociación, además de flexibilizar los controles corporativos en relación con los cuales se definía su práctica política, diseminó una perspectiva de cambio más amplia. En la medida en que se dio siguiendo al proceso de apertura política, este tipo de perspectiva permitió el establecimiento de alianzas con el movimiento obrero, el cual fue sumamente receptivo a las huelgas de la clase media. Finalmente, puede decirse que las prácticas asociativas, dado su estilo a veces restringido, a veces abarcador y simbólico, oscilan entre un modelo de actuación de grupos de interés y movimientos sociales. Si bien tienen el impacto positivo antes mencionado, tales prácticas son también vulnerables desde el punto de vista de la creación de canales institucionales más o menos autónomos frente al Estado. Debe notarse también que algunas de estas asociaciones desarrollaron un estilo de participación dirigido a la creación de arenas permanentes para la negociación, la viabilización y la adopción de medidas referentes a sus intereses.

Una segunda dimensión extremadamente relevante del auge de estas nuevas formas de asociación a fines de la década del '70 se refiere a los nuevos movimientos sociales. Estos incluyen una diversidad de manifestaciones asociativas, abarcando tanto los llamados sectores populares cuanto los segmentos de la nueva clase media. De esta forma, tales movimientos van desde la proliferación de manifestaciones masivas esporádicas e inestructuradas, que se hicieron bastante frecuentes en el proceso político brasileño de los años '80, hasta formatos más estructurados de organización centrados en los centros habitacionales para la defensa de intereses ligados a servicios urbanos y bienes de consumo colectivo, pasando por colectividades aglutinadas alrededor de atributos como sexo y raza, además de los movimientos de carácter religioso y movimientos de defensa del medio ambiente. También en cuanto a la pauta de demandas, se observa una considerable variación, incluyendo desde reivindicaciones de carácter local, como el mejoramiento de las condiciones de vida, hasta demandas de naturaleza más abarcadora, como la defensa de los derechos humanos, amnistía y extensión de los derechos de ciudadanía.

Básicamente, tales manifestaciones colectivas expresan la formación de nuevas identidades colectivas, relacionadas, por un lado, con la tentativa de recrear un espacio democrático a nivel de las relaciones interpersonales, y por otro, con la apertura de nuevos canales de intermediación de intereses y arenas de participación política. En primer lugar, la génesis de tales movimientos guarda relación con el enfrentamiento al régimen autoritario; en segundo lugar, los movimientos expresan una respuesta a la crisis de gobernabilidad y al descrédito en la eficacia de los mecanismos de representación para la consecución de políticas y el procesamiento de demandas; por último, representan un quiebre del oligopolio de la participación por parte del sistema partidario.

Entre las manifestaciones más estudiadas se destaca el movimiento de las asociaciones vecinales, abarcando tanto los sectores de la periferia urbana y favelas como a barrios de clase media y alta en varias ciudades brasileñas. Particularmente en las grandes capitales, como Río de Janeiro o San Pablo, el fenómeno de las asociaciones vecinales se diseminó ampliamente a partir de la década del '70, aunque ya existían asociaciones de favelados y de clase media desde los años '40.⁵⁰ Datos sobre el surgimiento de estas asociaciones a lo largo del tiempo revelan fases de expansión y de reflujo. Así, a un primer momento de relativa proliferación entre 1948 y 1963 sigue una declinación entre mediados de los años '60 y '70, correspondiendo a la instauración del régimen autoritario, para luego verificarse un nuevo auge, comparativamente bastante más intenso, a partir de fines de los años '70, con el proceso de apertura política. Así, entre 1979 y 1981, se verifica un aumento porcentual anual de 83% en el surgimiento de nuevas asociaciones, siendo este porcentual de 15% para los barrios de clase media y de 68% para los barrios de la periferia y favelas.⁵¹

La observación del patrón de demandas de las asociaciones de clase media revela que, en tanto que el número absoluto de demandas es mayor en el área de la producción de bienes y servicios del Estado, un número proporcionalmente superior de demandas exitosas (72,7% sobre un total de 22 demandas clasificadas) se concentra significativamente en la esfera de regulación del Estado. Si se considera el total de las demandas que implican algún tipo de intervención estatal, incluyendo allí las demandas de producción de bienes y servicios por parte del Estado, se llega a un total de 84%, contrastando con el 16% de demandas que reivindican la no intervención. Este patrón ilustra una faceta del tipo de relaciones que los movimientos establecen con el Estado: si por un lado el movimiento representa la tentativa de escapar a la injerencia del Estado, por otro sus demandas enfatizan una activa regulación estatal sobre intereses potencialmente conflictivos. Así, a pesar de que los éxitos inmediatos fortalezcan al movimiento, también se constata que su actuación está muy limitada por la naturaleza restringida de las demandas y por el hecho de que, contradictoriamente, éstas implican un creciente control del Estado.⁵²

Por lo demás, la relación con el Estado se revela como la faceta más problemática de los movimientos y de su institucionalización.⁵³ De esta forma, al conceder a estas organizaciones el status de interlocutores privilegiados, el Estado les confiere, en efecto, el monopolio de la representación, lo cual a su vez las vuelve más vulnerables al control del Estado. Por otro lado, la predominancia de una ideología autonomista en muchos casos se asocia a una práctica refractaria a la actuación del Estado, resultando en un retraimiento en cuanto al reconocimiento de derechos legítimos. De ahí que se verifiquen diferentes patrones de relación con el Estado, que incluyen desde la cooptación y aun la absorción por parte del Estado hasta la instauración de arreglos neo-corporativos.

La segunda área de problemas se refiere a la relación de los movimientos con el sistema partidario. Se trata de un área suficientemente estudiada,⁵⁴ en relación con la cual la bibliografía señala algunas cuestiones, tales como la de las relaciones aparentemente tensas por el carácter potencialmente diferenciado de las identificaciones partidarias en el ámbito

de las comunidades, o la de las relaciones sumamente estrechas entre éstas y determinado partido político en períodos electorales. En el primer caso, se observa cierta disociación entre el discurso autonomista y la práctica comprometida con una determinada orientación partidaria, como lo ilustra el caso reciente de la FAMERJ (*Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro*), que llegó a sufrir un proceso de partidización dada su vinculación, a nivel de liderazgos, con el PDT (*Partido Democrático Trabalhista*). En el segundo caso, los estudios electorales mostraron la inexistencia de una relación directa entre voto para un determinado partido y las bases de movimientos sociales que, aunque movilizados para el apoyo a un partido, revelan una razonable independencia en la orientación de su voto.⁵⁵

A pesar de una práctica más o menos adversa a los partidos políticos, un rasgo común de los nuevos movimientos sociales es la formulación de una ideología anti-partidaria. El énfasis en la participación en detrimento de la representación puede alcanzar formas exacerbadas, que se traducen en una desconfianza en relación con la eficacia de vínculos orgánicos con los partidos políticos, y en un privilegiamiento de formas de actuación locales y directas por un lado, y de movilización de masas de fuerte apelación simbólica, por otro. Si bien este estilo de actuación tiene sus implicaciones positivas, contribuyendo a la creación de espacios políticos alternativos y a una mayor densidad organizativa de la sociedad civil, acarrea también algunas dificultades en términos de la posibilidad de institucionalización de los movimientos sociales en el largo plazo. Este cuadro se ve agravado por la realidad de un sistema partidario frágil, inestable y con un patrón de actuación dirigido a la arena congresal, que estimula una práctica disociada de las bases.

Una evaluación objetiva del significado de los movimientos sociales debe también tener en cuenta su carácter cíclico, alternando fases de gran visibilidad y fases de un relativo reflujo. Esta alternancia está relacionada con una serie de factores: entre otros, con la naturaleza de las demandas, en general locales y de corto plazo, con la dificultad de mantener flujos permanentes de participación, y con la ausencia de vínculos horizontales entre diferentes tipos de movimientos y otros segmentos de la sociedad, resultando, por lo tanto, en una fragmentación y un aislamiento relativos.

Además de esto, debe considerarse también el impacto diferencial de los movimientos en lo que respecta a los procesos de transición y democratización. En la fase de liberalización, los movimientos sociales contribuyeron a la erosión del régimen autoritario, difundiendo nuevos valores relacionados con la expansión de la participación política y de los derechos de la ciudadanía.⁵⁶ En contrapartida, en la fase de instauración y consolidación, en la medida en que la redefinición de la ciudadanía y de los derechos políticos se transfiere al plano constitucional, los movimientos pierden centralidad como instancia proveedora de un sentido de identidad cívica y como núcleo de defensa de estos derechos.

No obstante las limitaciones apuntadas, los movimientos sociales contribuyeron sea a la difusión de una cultura democrática que cimentó la formación de una coalición civil en la transición, sea a un reforzamiento de una perspectiva pluralista en la sociedad brasileña, en la medida en que introdu-

jeron la noción de responsabilidad e iniciativa como elemento integrante de la práctica de la ciudadanía.

4. Sistema partidario

El sistema partidario brasileño se caracteriza, a lo largo del tiempo, por su inestabilidad, fragilidad y elitismo en cuanto a su proceso de formación. La creación de los partidos, históricamente y en años recientes, estuvo pausada por una total disociación en relación con grupos sociales específicos, reflejando más bien decisiones de las élites políticas con miras a solucionar conflictos internos y crear bases de sustentación. Exceptuando el caso del PT (*Partido dos Trabalhadores*), de formación reciente, prácticamente no se verifica la existencia de partidos creados de abajo arriba, como en la experiencia europea. Marcados por un origen parlamentario, bajo fuerte influencia del poder estatal, sometidos a una constante instrumentalización, los partidos sufren una fragilidad congénita delimitada por la naturaleza de su formación. Esto se ve agravado por otros factores, como la desvinculación en relación con núcleos diferenciados de intereses, la fluctuación según realineamientos coyunturales, y el excesivo apego a las ventajas del situacionismo, que disminuyen sobremanera la autonomía de los partidos.

Las constantes intervenciones del poder central caracterizaron la historia de los partidos a través de sucesivas reformas, que resultaron en la disolución y subsiguiente reformulación del sistema partidario. Luego del derrocamiento del régimen representativo de 1946, el gobierno militar, a través del *Ato Institucional Nº 2*, en octubre de 1965, extinguió el pluripartidismo existente hasta entonces, determinando la formación de nuevos partidos. Dadas las exigencias legales establecidas, surgió, así, un sistema bipartidario compuesto por un partido gobernante, la ARENA (*Aliança Renovadora Nacional*), y por un partido de oposición permitida, el MDB (*Movimento Democrático Brasileiro*). Este sistema estuvo en vigencia hasta 1979, cuando, debido al crecimiento del MDB, a su transformación en oposición virtual y al carácter plebiscitario asumido por las elecciones, tuvo lugar una nueva intervención, restaurando el pluripartidismo mediante una legislación que definía en forma estricta las condiciones para la formación de los nuevos partidos. De esta forma surgieron seis nuevas siglas: el PDS (*Partido Democrático Social*), sucesor de la ARENA como partido gobernante; el PMDB (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*), sucesor del extinto MDB; el PP (*Partido Popular*); el PDT (*Partido Democrático Trabalhista*); y el PT (*Partido dos Trabalhadores*), este último como expresión del nuevo sindicalismo. Como consecuencia de esta reforma, que tenía como uno de sus objetivos la fragmentación de la oposición, las distintas corrientes opositoras, antes aglutinadas en el MDB, se diluyeron por los cinco partidos mencionados. De estas seis agrupaciones, el PP no llegó a disputar siquiera una elección, pues fue paralizado por una nueva manipulación gubernamental, efectuada en noviembre de 1981 mediante cambios en la legislación, imponiendo la vinculación de los votos en todos los niveles y forzando a la presentación de candidatos a todos los cargos por un mismo partido. En consecuencia, el PP se incorporó al PMDB, frustrando el proyecto del

gobierno de formar una oposición leal en el centro del espectro partidario.

Ya en el contexto del régimen civil inaugurado en enero de 1985, fueron introducidas nuevas modificaciones, instaurándose la libertad partidaria y permitiéndose la legalización de los partidos de izquierda, antes clandestinos. Un cambio importante efectuado en la legislación fue la extensión del sufragio a los analfabetos. La eliminación de las restricciones llevó al surgimiento de un gran número de partidos, variando localmente, en la mayoría de los casos con expresión sólo regional. Así, por ejemplo, en Río de Janeiro treinta partidos concurren a las elecciones municipales de 1985. Aunque con variaciones regionales, el número de partidos que concurren en los diferentes estados fue grande, pero pocos adquirieron expresión electoral en el cómputo general nacional. De esta forma, el PMDB salió victorioso en 19 de las 23 capitales, y en 110 de las 201 alcaldías, perdiendo, sin embargo, en algunas capitales estratégicas, frente a otros partidos: San Pablo (PTB), Río de Janeiro (PDT), Recife (PSB) y Fortaleza (PT). El PMDB obtuvo el 33,9% del voto popular en todo el país. El PDS fue el mayor perdedor, desapareciendo prácticamente en las mayores áreas urbanas del país. Sumando los votos de los partidos situados más a la derecha del sistema partidario —el PFL (*Partido da Frente Liberal*), el PDS y el PTB— se constató un porcentaje de 28,2%, indicando una declinación del apoyo electoral a los partidos conservadores. En contraposición, se observó un avance, aunque reducido, de la izquierda. La suma de los votos del PT, del PDT y del PSB alcanzó el 26,5%. Este avance de la izquierda se dio posiblemente debido al desprendimiento y desplazamiento de un número importante del PMDB hacia el centro.⁵⁷

En las elecciones de 1986, para la Asamblea Constituyente, se acentuó la tendencia al fortalecimiento del PMDB. Así, la composición de la Constituyente revela la presencia mayoritaria del PMDB, al cual corresponden 304 bancas (54%), siguiendo el PFL (*Partido da Frente Liberal*) con 133, el PDS con 37, el PDT con 26, el PTB con 19, el PT con 16. Las 24 bancas restantes se distribuyen entre los partidos menores (*Partido Liberal*, PCdB, PCB, *Partido Socialista Brasileiro*, PMB, PDC). En el total de bancas se observa, por lo tanto, que están representados doce partidos. El PMDB obtuvo una sólida victoria también en las elecciones para gobernador, obteniendo 22 gobernaciones entre los 23 estados de la Unión. La importancia del PMDB puede ser constatada también por el alto porcentaje de representantes tanto en el Senado, donde tiene el 62,5%, como en la Cámara de Diputados, donde este porcentaje alcanza el 52,7%. No obstante, es preciso tener en cuenta que la heterogeneidad del partido es muy alta, estimándose que 25% se sitúan a la izquierda, 20% a la derecha, y el resto al centro.⁵⁸

Tales resultados confirman una tendencia que se venía perfilando desde los inicios de la apertura política, cuando el PMDB se afirmó como un partido de oposición al régimen. Como fuera ampliamente señalado en la bibliografía, los partidos desempeñaron un papel crucial en el proceso de transición. Desde su desencadenamiento, el proceso de apertura gradual en Brasil se caracterizó por la centralidad del proceso electoral, tanto en el sentido del control del ritmo de la transición por parte del gobierno, cuanto en términos de la definición de un espacio para la formación y el fortalecimiento de una oposición al régimen autoritario.⁵⁹

Durante la vigencia del bipartidismo, el carácter plebiscitario de las elecciones se tradujo en el creciente fortalecimiento del partido opositor, paralelamente a una continua pérdida de espacio por parte del partido gobernante, que obtuvo respectivamente 50,5%, 48,4%, 40,9% y 40% de los votos en las elecciones de 1966, 1970, 1974 y 1978. En las primeras elecciones con pluripartidismo, en 1982, esta tendencia se acentuó, obteniendo el PDS, el 36,7% de los votos.⁶⁰ A partir de 1983, el desgaste del partido de sustentación al gobierno se acentuó, agravándose las disensiones internas. El proceso de fragmentación en que esto derivó asumió proporciones incontrolables, culminando con la salida de su facción más liberal, que se asoció al frente opositor, viabilizando la formación de la *Aliança Democrática*. La formación de esta amplia coalición permitió la derrota del gobierno en el Colegio Electoral, dando margen a la transferencia del poder militar al poder civil. Durante este período, la desvinculación de los partidos en relación con los intereses organizados en la sociedad civil, en la medida en que les confirió mayor flexibilidad, les facilitó la función de expresar la dinámica social fundamental basada en la aceptación o, inversamente, en el rechazo del régimen vigente. El éxito de la transición en Brasil fue, en gran parte, el resultado de la conciliación entre diferentes fuerzas políticas y distintas tendencias ideológicas articuladas en un gran frente contra el autoritarismo.

En contrapartida, principalmente a partir de 1982, la diferenciación interna del PMDB en corrientes distintas y hasta antagónicas se agravó a lo largo del tiempo, al punto de impedir la definición de directrices claras, comprometiendo la cohesión del partido y su unidad de acción.

Fue, por lo tanto, la liberalización por la vía electoral lo que abrió el camino para el derrocamiento del régimen autoritario y la subsiguiente instauración de un nuevo orden democrático. Al inaugurarse la *Nova República*, el país contaba con un sistema partidario completamente distinto del que existiera durante la fase anterior al movimiento de 1964. Bajo este aspecto, Brasil se distingue de otros países que recientemente ha salido de experiencias autoritarias como Argentina, Uruguay y España, cuyos partidos presentan una continuidad básica en relación con las organizaciones partidarias preexistentes.

Instaurada la *Nova República*, se inició una nueva fase, caracterizada por la construcción de un orden político más abierto. La base de sustentación del gobierno fue la gran coalición denominada *Aliança Democrática*, compuesta por una fracción del antiguo partido gobernante bajo el régimen militar, cobijada en el PFL, y el PMDB. No obstante el éxito de la *Aliança* en la operación de la transferencia del poder, con la instalación del nuevo gobierno su viabilidad se tornó crecientemente problemática. El papel de sustentación parlamentaria del gobierno no se cumplió, exacerbándose sus divergencias internas, configurándose una permanente amenaza de desagregación. Esta situación, a su vez, indujo al gobierno a la adopción de prácticas clientelistas, concediendo cargos a cambio de apoyo, introduciendo cambios constantes a nivel del equipo ministerial.

En este momento, en el que definir el nuevo perfil institucional del país asume el primer plano, la fragilidad del sistema partidario constituye un obstáculo al proceso de consolidación democrática. En esta fase, se torna particularmente relevante la existencia de organizaciones partidarias fuertes,

con propuestas nítidas y diferenciadas acerca de los principales problemas enfrentados por la sociedad y con una unidad de propósitos. En contraste con esta necesidad, lo que se observó fue cierto reflujo de los partidos en cuanto a su capacidad de aportar respuestas a la nueva coyuntura económica y política, reproduciéndose la disociación entre partidos y sociedad. El retraimiento e inmovilismo de los partidos acentuó la tradición de centralidad del Ejecutivo, determinando la pérdida de la iniciativa frente a la Presidencia y a la alta burocracia. Le cupo a esta élite el comando de las principales medidas adoptadas en la transición, reubicando los partidos en una posición subordinada durante este proceso. Además persistió, bajo el nuevo régimen, un estilo tecnocrático y cerrado de gestión de la economía, que apartó los partidos y el Congreso de decisiones estratégicas para la vida del país. No obstante su fuerza electoral, los partidos no tienen poder gubernamental.

La reducida centralidad de los partidos se manifiesta a través de una disociación entre las instancias de la política y de la economía, o sea, quien tiene poder para operar los mecanismos de las instituciones representativas no tiene ninguna injerencia en la gestión de la economía. En forma similar, los sucesivos intentos de negociación del pacto político fueron conducidos de acuerdo con el principio de la primacía del Ejecutivo, con su corolario que consiste en el bloqueo de los canales de comunicación con la arena parlamentaria. Al mismo tiempo, la precaución de aislar los centros de conducción de la economía, protegiéndolos de la interferencia del juego político, llevó a una táctica que disocia sus condiciones de negociación del apoyo institucional esencial a su materialización. El confinamiento de las instituciones partidarias y parlamentarias en un espacio restringido, junto con el monopolio de las decisiones por parte del Ejecutivo, se refuerzan mutuamente, generando un círculo vicioso que exime a los partidos de responsabilidad por la eficacia de las medidas adoptadas. Los liderazgos políticos se sienten, así, exonerados de cumplir un papel más activo en la definición de los rumbos de la política.

La dinámica antes descrita se manifestó en forma nítida en la elaboración e implementación de las reformas económicas preconizadas con el Plan Cruzado, en distintos momentos de su trayectoria. De esta manera, desde el momento de su concepción el Plan Cruzado se mantuvo inmune al concurso de opiniones y a la participación de los actores relevantes, incluyendo segmentos interesados en el ámbito de la sociedad, partidos y sectores de la burocracia estatal fuera del núcleo económico. El Plan, pese a incluir en su lógica un fuerte componente de apoyo popular, no creó los mecanismos necesarios para viabilizar la participación. En otras palabras, aunque se previese la importancia de la dimensión política, ésta fue tratada como residual o exógena. De hecho, las primeras dificultades se hicieron sentir precisamente en esta área, desde el punto de vista de su implementación y de la tentativa de acompañamiento. Los sucesivos intentos de corrección del Plan, ocurridos en julio de 1986 y nuevamente en noviembre del mismo año, con el lanzamiento del llamado Cruzado II, presentaban las mismas fallas de exclusión. En el último caso, este estilo de decisión generó total descrédito popular, ya que las medidas fueron anunciadas inmediatamente después de las elecciones en las que saliera casi unánimemente vic-

torioso el partido del gobierno. Nótese que las fallas de implementación del primer Plan Cruzado derivaban en gran parte de su subordinación a los objetivos políticos del gobierno, preocupado sobre todo por garantizar una victoria importante en las elecciones de noviembre de 1986. De esta forma, una serie de ajustes técnicamente necesarios dejaron de ser introducidos en virtud del cálculo político, o sea, el de evitar la adopción de medidas que pudieran reducir la popularidad del gobierno, tales como la suspensión del congelamiento de precios.

Otro aspecto que caracteriza a los partidos en el momento actual se refiere a su escasa vinculación con los sectores relevantes de la sociedad, incluyendo a los sindicatos, otras organizaciones de interés y los movimientos sociales. Con excepción del PT que, como ya se señalara anteriormente, mantiene una relación bastante estrecha con un ala del movimiento sindical, los partidos se mantienen restringidos a la actividad parlamentaria, disociándose de los intereses organizados. Esta falta de imbricación implica costos para todos los actores involucrados, en la medida en que genera espacios de poder cerrados y autocentrados. En este contexto, los objetivos y las tácticas de actuación de las distintas organizaciones son formulados sin considerar intereses mutuos. Así, los sindicatos no se sienten comprometidos con las negociaciones efectuadas por los liderazgos partidarios, pudiendo obstaculizarlas por la radicalización de las posiciones. Por otra parte, los partidos, al definir sus tácticas de acción, dejan de lado los objetivos sindicales, pudiendo asumir posiciones conflictivas.

Un aspecto que, a partir de la reforma partidaria de 1985, acentuó la debilidad del sistema partidario, fue el aumento de la fragmentación, con la consiguiente pérdida de nitidez de la ubicación de los partidos en el espectro ideológico. Un factor particularmente significativo fue la sustancial pérdida de credibilidad de los partidos a partir de la instauración de la *Nova República*, que tuvo consecuencias en la percepción del electorado acerca de la relevancia de los mecanismos representativos. Paralelamente, se observó cierta declinación de la identificación partidaria, contrastando fuertemente con el período anterior —de 1974 a 1982—, en el cual el peso de la sigla partidaria fue determinante en la dirección del voto.

La imagen desfavorable de los partidos y de los políticos sobresale en la percepción del electorado, según revelan datos de un *survey* realizado en Río de Janeiro antes de las elecciones de 1985. Así, la votación de noviembre de 1985, a pesar de su especificidad respecto de la restauración de las elecciones directas en las principales áreas urbanas, se caracterizó por el poco interés que despertó en el electorado. Predominó la tendencia a percibir el voto como mecanismo de expresión de la voz, en lugar de un instrumento eficaz para promover cambios significativos, excepto entre los segmentos más cultos e informados de la población. Un primer aspecto tiene que ver con el bajo interés por la política: 58,5% de la muestra no estaba en absoluto interesado en política y 30% demostraba poco interés. Con respecto a estas elecciones en particular, 63% declaró que tenía poco o ningún interés por los resultados y 33% no votaría si el voto no fuera obligatorio. En cuanto a la opinión sobre los partidos políticos, 70,4% afirmó no identificarse con ninguno de los treinta partidos existentes, de los cuales veinte presentaban candidatos en esas elecciones. Además, 67% opinó que el candi-

dato era más importante que el partido, contra 17% que afirmó lo contrario. En lo que se refiere a los valores de la democracia, se evidenció la tendencia a un estilo de democracia participativa. La pregunta sobre los elementos centrales para el funcionamiento de la democracia reveló los siguientes resultados: la posibilidad de expresar opiniones fue el ítem que obtuvo el mayor porcentaje de elecciones (28%), seguido por la posibilidad de discutir temas específicos en los sindicatos y asociaciones profesionales (21,3%), luego la realización de elecciones (18,4%) y la posibilidad de discutir problemas locales en las asociaciones vecinales (13%). No obstante el 46% de los entrevistados declaró que el Legislativo de la época contribuía al fortalecimiento de la democracia; el prestigio del Congreso sufrió una considerable erosión en los primeros meses de la Nueva República, prestigio que disminuyó particularmente en relación con el Ejecutivo, que creciera en popularidad en el mismo período. El descreimiento en los representantes se reveló en el 53% de las respuestas, que afirmaron que el Congreso estaba compuesto por una mayoría de políticos deshonestos. Por otro lado, la opinión sobre el desempeño del gobierno federal fue en general positiva: el 40,8% de la muestra lo evaluó como bueno o excelente.⁶¹ Un año después, con el fracaso del Plan Cruzado I, la popularidad del gobierno decayó considerablemente.

En general las preferencias partidarias no afectaron las opiniones del electorado sobre los temas presentados. Sólo el derecho de huelga y la discusión de problemas locales en las asociaciones barriales evidenciaron alguna correlación con las preferencias partidarias ordenadas de izquierda a derecha en un continuum ideológico. Tales diferencias confirmaron la tendencia al estilo participativo entre los partidos de izquierda, particularmente el PT. Únicamente los lectores de este partido evidenciaron cierto grado de consistencia interna en su orientación ideológica. Fue sobre todo entre los entrevistados más comprometidos con los partidos a la izquierda del espectro ideológico que se constató una tendencia a valorar el estilo de democracia participativa. El mismo grupo se inclinó a evaluar negativamente el papel del Congreso, aunque reconociendo la importancia de los partidos políticos existentes para el funcionamiento de la democracia. También atribuyeron gran importancia a las huelgas y a la actividad sindical, en contraste con los grupos comprometidos con partidos a la derecha del espectro.⁶²

Algunos estudios han revelado las dificultades que pueden acarrear, para el proceso de consolidación democrática, altos índices de desencanto político. Así, por ejemplo, en el caso español, entre 1978 y 1980 se constató un sentimiento generalizado de rechazo del sistema partidario. Los *surveys* realizados durante esos años revelaron un acentuado grado de cinismo político, que se tradujo en una serie de indicadores tales como una imagen negativa de los partidos políticos y en una desconfianza en relación con los políticos.⁶³ A diferencia del caso brasileño, sin embargo, en el caso español la memoria política en relación con los antiguos partidos era bastante viva, hecho que facilitó el reordenamiento partidario y el fortalecimiento del sistema de partidos luego de la transición. El cuadro brasileño se ve agravado por la inexistencia de un vínculo duradero con instituciones partidarias que no se sedimentaron en la cultura política, además del predominio, a lo largo del tiempo, de valores antipartido.

La preponderancia de este tipo de valores, sumada a la baja credibilidad de los partidos en la actual coyuntura, vuelven sumamente difícil la institucionalización y consolidación de un sistema partidario que pueda servir de mediación estratégica entre diferentes segmentos sociales y el Estado, aspecto crucial para el proceso de fortalecimiento de la democracia.

La fragilidad del sistema partidario se expresa fundamentalmente en su tipo de inserción estratégica entre, por un lado, el Poder Ejecutivo, y, por otro, los segmentos de una sociedad plural que se desarrolló al margen a lo largo de las últimas décadas. En otras palabras, el sistema que surgió recientemente carece de vinculaciones orgánicas con los intereses que supuestamente representa, al mismo tiempo en que desempeña funciones limitadas de apoyo gubernamental. En el primer caso, se observa que la función de agregación de intereses por parte del sistema partidario queda disociada de la dinámica general de intermediación por la vía del sistema corporativo y de los distintos núcleos de interés organizados. En el segundo caso, se observa que el sistema partidario ha sido mantenido al margen del proceso decisorio en relación con el área del Ejecutivo, el cual no perdió, bajo la vigencia de un nuevo régimen, su tradición de autonomía. En este sentido, tal como ha sido señalado en un análisis reciente,⁶⁴ se puede constatar que el sistema partidario brasileño, en comparación con una serie de democracias avanzadas, no se distancia de éstas en términos de algunos indicadores como el índice de fragmentación parlamentaria, el número de partidos y la práctica de coaliciones. Sin embargo, la cuestión central en cuanto a la consolidación democrática y su desarrollo reside precisamente en la interfase entre la dinámica poliárquica que se expresa a nivel del funcionamiento de los partidos, por un lado, y a la dinámica pluralista y (neo)corporativa de intermediación entre sociedad y Estado, por el otro. Como se vio, el aislamiento de la instancia partidaria, sea en relación con la sociedad, sea en relación con el Ejecutivo, y su confinamiento a funciones residuales al proceso gubernamental con el consecuente predominio de prácticas clientelistas, constituyen uno de los principales obstáculos en el camino de la consolidación democrática.

Expansión y modernización del Estado

Uno de los aspectos más salientes de los cambios por los cuales atravesó la sociedad brasileña se refiere a la expansión y diversificación del Estado, tanto en el ámbito regulatorio como en el productivo. Este proceso fue objeto de una serie de análisis en la bibliografía económica y política, en la que se trata de explicar las características de esta expansión como una fase del proceso de desarrollo capitalista del país. El papel central desempeñado por el Estado como agente de acumulación a lo largo del tiempo fue particularmente intensificado bajo el dominio del régimen autoritario.⁶⁵

El crecimiento del Estado puede ser evaluado, por un lado, por la ampliación del espacio ocupado por el Ejecutivo, y, por otro, por la expansión de las empresas estatales. El fortalecimiento del Ejecutivo, proceso instaurado durante el Estado Novo (1937-1945), prosiguió a lo largo del régimen pluralista de 1945-1964, profundizándose nuevamente durante el

autoritarismo militar a partir del '64. Los datos relativos al número de agencias ligadas al Ejecutivo dirigidas a la política económica revelan que de un total de 120 existentes hasta 1975, 12,5% fueron creadas hasta 1945, 35% fueron creadas entre 1946 y 1963, y 52,5% desde 1964 hasta 1975.⁶⁶ Considerando solamente los órganos de naturaleza consultiva, tales como los consejos y las comisiones ligados a diferentes áreas de actividad, en el período posterior a 1964, fue en el gobierno del Gral. João Figueiredo que se observó mayor incidencia (17 agencias), mientras que en los otros gobiernos militares este número fue más o menos constante, variando entre 11 (gobierno de Castelo Branco, 1964-1967) y 8 (gobierno de Geisel, 1974-1979).⁶⁷ En cuanto al crecimiento del sector productivo del Estado, de un total de 440 empresas existentes hasta 1983, 62,9% fueron creadas en el período posterior al '64, 37,7% entre 1964 y 1973, y 25,2% entre 1974 y 1983.

Este proceso de expansión del Estado presenta algunas características especiales. En primer lugar, se observó la tendencia a la autonomización creciente de los órganos de administración indirecta, incluyendo sobre todo las empresas estatales, básicamente empresas públicas y sociedades de economía mixta. El sector productivo estatal pasó a operar con gran eficiencia dentro de una estrecha lógica de mercado, expandiendo sus actividades y buscando alternativas dentro y fuera del país, por un lado, y por otro, protegido por las ventajas y los beneficios de su inserción en la estructura del Estado, actuando también sin los factores de riesgo inherentes a la actividad económica del sector privado. La combinación de estas dos formas de actuación facilitó sobremanera la expansión no coordinada —y hasta cierto punto desordenada— de la actividad productiva estatal, generando en contrapartida la necesidad de la creación de órganos articuladores y centralizadores. Fue así que, con la creación, durante el gobierno de Figueiredo, de la SEST (*Secretaria de Controle das Empresas Estatais*), se puso como objetivo la racionalización del sector empresarial estatal, cuyo crecimiento y diversificación a lo largo de dos décadas terminó por escapar al mismo control del Estado.

En segundo lugar, en lo que se refiere a la estructura del Estado en su conjunto, se observó un modelo de crecimiento también caracterizado por la ausencia de planeamiento y coordinación, que implicó la superposición de esferas de competencia, pluralidad de lógicas y políticas divergentes, a veces hasta contradictorias. Otra característica asociada a este proceso fue la sectorización de la formulación de políticas, dada la segmentación del aparato de Estado. Numerosos estudios resaltan la existencia de dinámicas distintas operando, por un lado, en términos de la centralización del proceso decisorio en instancias superiores responsables de directrices más globales de políticas y, por otro, en términos de la acentuada proliferación de instancias decisorias a nivel de políticas específicas.

Particularmente en el área de política económica, este estilo de expansión asumió proporciones incontrolables, llegando incluso a generar incompatibilidades entre las decisiones de diferentes órganos. Así, por ejemplo, la formulación de una política industrial, atribuida al CDI (*Conselho de Desenvolvimento Industrial*), nunca llegó a concretarse, en la medida en que las decisiones de este órgano eran frecuentemente obstaculizadas por

deliberaciones y medidas de agencias afines, aunque estos órganos tuvieran representación en ese Consejo. A pesar de que innumerables consejos y órganos consultivos hayan sido concebidos como estructuras colegiadas, en el sentido de facilitar una acción coordinada, la ausencia de uniformidad de criterios de decisión y definición de prioridades se tradujo en la imposibilidad de formular una política.⁶⁸

Si bien la mayoría de los estudios se refiere a la década del '70, la observación del proceso de funcionamiento del Estado en años más recientes sugiere todavía una tendencia a la persistencia del patrón antes mencionado. Así, por ejemplo, el plan de reforma económica implantado a principios de 1986 enfrentó una serie de dificultades en su implementación, derivadas de la falta de coordinación entre medidas complementarias esenciales para el éxito del conjunto. De esta forma, en un área particularmente dramática para el éxito del Plan Cruzado —como era el caso de su supervisión y acompañamiento—, no sólo el gobierno no se encontraba equipado para ejercer debidamente esa función, sino que tampoco existía la imbricación necesaria entre agencias en la esfera de abastecimiento y en la esfera de control de precios. También como parte de esta dinámica global de funcionamiento del Estado, se observa que la implementación de una reforma económica como la de los sucesivos planes heterodoxos de contención inflacionaria en sí misma implica un nuevo ciclo de expansión del Estado, en el esfuerzo de creación de los instrumentos necesarios para su ejecución. Como característica central de este proceso se sitúa nuevamente la tendencia a la autonomización y el aislamiento de instancias decisorias cruciales. El distanciamiento de las agencias entre sí y respecto de los núcleos decisorios centrales en relación con los intereses organizados de la sociedad y con la estructura partidaria dificulta la formación del consenso necesario para el éxito de las medidas adoptadas, como resulta evidente en la actual coyuntura, con la implementación del nuevo Plan Bresser. En consecuencia, se compromete la legitimidad de la acción gubernamental, al reforzarse un estilo cerrado de decisión, en un momento en que el proceso de democratización debe orientarse hacia el compromiso y la negociación, y en que la naturaleza política de los temas económicos ocupa el primer plano.

En lo que se refiere a la autonomización de esferas decisorias específicas —y con implicaciones en el ámbito de las relaciones Estado/sociedad—, cabe resaltar también el aumento de la competencia interburocrática, desencadenado por el movimiento de conquista de espacios políticos y nuevos recursos de poder por parte de determinadas agencias. De esto resulta una expansión de prerrogativas y el desborde de esferas de competencias, generando nuevos focos de conflicto. Como parte de esta dinámica, el estrechamiento de vínculos con aliados externos pasa a constituir un mecanismo de apoyo ampliamente utilizado en el juego interno de poder. Eso refuerza una tendencia, de larga tradición, a la articulación de alianzas entre segmentos del aparato burocrático y sus clientelas, generando a veces foros privilegiados entre los sectores públicos y privado, y un estilo personalista de gestión.⁶⁹

Como una manera de enfrentar los crecientes problemas de coordinación e implementación producidos por el crecimiento desordenado del Estado, y reflejando la diseminación de una ideología modernizante y racio-

nalizadora, el gobierno de la *Nova República* definió la reforma administrativa como uno de los aspectos centrales del cambio que debía operarse. Concebida inicialmente como un proyecto destinado a un impacto abarcador y diversificado, la reforma administrativa sufrió adaptaciones sucesivas como consecuencia de los obstáculos y las resistencias generados en el interior de la misma máquina estatal y de los intereses políticos que le dan sustento. A pesar de estos ajustes, se implementó un conjunto de medidas, algunas de las cuales de considerable impacto político, si bien bastante controvertidas. Estas medidas consistieron en la clausura de algunos órganos, en función ya sea de su inoperancia, ya sea de su crecimiento excesivo, en la reestructuración de algunos órganos mediante la relocalización laboral, en la incorporación de unos por otros, y en un programa modesto de transferencia de empresas estatales a la iniciativa privada, además del cierre de empresas deficitarias.

La reforma tenía por objetivo, fundamentalmente, dotar a la administración de una organización más racional, con competencias, atribuciones y metas bien definidas, forma de evitar conflictos y superposiciones entre diferentes unidades. En lo que se refiere a las empresas del sector productivo estatal, la reforma pretendía crear medios de control y evaluación de su desempeño y productividad, tornar más visibles y disponibles al público las informaciones referidas a su actuación, implantar procedimientos de fiscalización y auditoría interna, y continuar con el proceso de clausura y privatización de actividades propias del sector privado o innecesarias. En el plano de la gestión de recursos humanos, el objetivo era la implantación de políticas de personal y salarios adecuadas a patrones más modernos, el desarrollo de programas sistemáticos de formación y entrenamiento de recursos humanos, la definición de criterios adecuados de renovación de cuadros dirigentes, la estabilidad del personal técnico, así como la profesionalización de los funcionarios administrativos.⁷⁰

Una de las metas a ser alcanzadas por la reforma sería la racionalización del aparato de Estado por la vía de eliminación de ciertos núcleos burocráticos considerados inoperantes u obsoletos. Dentro de esta línea de acción, una de las medidas de mayor repercusión fue la clausura del *Banco Nacional da Habitação* (BNH), concebido originalmente como órgano responsable por la formulación e implementación de la política habitacional del gobierno, y que con el transcurrir del tiempo pasó a ejecutar funciones en el área de desarrollo urbano. Con la desactivación de este órgano, sus funciones, así como una parte importante de sus funcionarios, fueron parcialmente absorbidas por la *Caixa Econômica Federal*. Otro órgano clausurado fue el *Instituto Brasileiro de Política Cafeteira*. Fueron también cerradas una serie de otras agencias y empresas, tales como la *Companhia de Alumínio do Nordeste*, la *Companhia Nordestina de Serviços Gerais* y la *Companhia Rio Grandense de Nitrogenados*, entre otras.

En lo que respecta a la máquina burocrática, se debe ante todo señalar la clausura del DASP (*Departamento Administrativo do Serviço Público*) con la concomitante creación de la SEDAP (*Secretaria de Administração Pública de Presidência da República*), órgano de asesoramiento inmediato de la Presidencia, al cual competen la supervisión, la coordinación y el control de las actividades relativas a la administración de personal civil y de

servicios generales, la modernización y la organización administrativas, y la desburocratización. Fueron también cerrados varios órganos y comisiones ligados a los Ministerios de Hacienda, Educación, Agricultura, Industria y Comercio, Minas y Energía y a la Secretaría de Planeamiento. En otros casos, no se procedió al cierre, sino a una profunda reformulación interna, determinando la racionalización de procedimientos, con la creación de nuevos departamentos y gerencias, y relocalización de personal, tal como ocurrió con la reforma del *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*.⁷¹

El programa de privatización, instituido por decreto en noviembre de 1985, determinó las condiciones según las cuales las empresas estatales serían pasibles de transferencia a la iniciativa privada. Así, estarían encuadradas en este programa "las empresas que, habiendo sido creadas por el sector privado, pasaron al control directo o indirecto del gobierno federal, a causa de incumplimiento de obligaciones, ejecución de garantías o situaciones análogas; las empresas creadas por el poder público que no deban permanecer bajo el control y dirección del gobierno federal, por ya existir, bajo control nacional, un sector privado suficientemente desarrollado y en condiciones de ejercer las actividades que les fueran atribuidas; las subsidiarias de las empresas instituidas por el poder público, cuya existencia no sea indispensable para la ejecución de los objetivos esenciales de la empresa controladora y que resulten en injusta o innecesaria competencia con las empresas privadas nacionales". El decreto exime a las empresas que ejercen actividades directamente vinculadas a la seguridad nacional, así como las que están sometidas al régimen legal de monopolio estatal y las que operan en sectores de infraestructura económica o social básica.⁷²

La amplitud de los objetivos de la reforma —la reorganización de la administración federal, el mejoramiento del desempeño de las empresas estatales e incluso el perfeccionamiento de la política de recursos humanos— se tradujo en un programa de mediano plazo, cuyas metas se alcanzarían sólo en forma bastante parcial. La tarea sería tanto más compleja si se considera que, a lo largo del tiempo, las distorsiones, inflexibilidad y rigidez de la administración central del gobierno no fueron enfrentadas a través de intervenciones deliberadas para corregirlas. La práctica dominante fue la de postergar la solución de los problemas y sortear las dificultades, mediante la búsqueda de alternativas que permitiesen la ejecución en forma más eficiente de funciones gubernamentales relevantes, sobre todo en las áreas técnicas, de formulación de políticas, planeamiento y regulación. En la década del '60, esta táctica se manifestó en la creación de grupos ejecutivos y otras formas organizativas paralelas a la administración central. En los años '70, se observó el crecimiento de la administración indirecta, a través de la proliferación de empresas públicas y fundaciones, para liberar al desempeño de funciones típicas de gobierno de los controles minuciosos y de los obstáculos operacionales de la administración directa. Si este proceso permitió modernizar varios sectores del aparato estatal, por otro lado generó innumerables distorsiones que se acumularon con el transcurso del tiempo. Una de las consecuencias fue el estímulo al crecimiento descontrolado de la administración indirecta, dificultando la gestión racional del gasto público, comprometiendo los esfuerzos de planeamiento de la acción gubernamental por la falta de coherencia entre las variadas líneas de actuación y

reduciendo la capacidad de supervisión ministerial de las funciones gubernamentales. Así, la reforma intentaría encontrar soluciones para un amplio abanico de temas, tales como: la duplicación y superposición de funciones y atribuciones entre órganos de administración directa y de administración indirecta, así como entre diferentes unidades de la administración indirecta subordinadas a las jurisdicciones de diferentes ministerios; la obsolescencia de innumerables órganos de la administración directa, más allá del marco de sus atribuciones específicas, el recorte de funciones superfluas y la revitalización de funciones relevantes, incluyendo cambios organizativos y modernización gerencial a fin de permitir racionalizar los medios de programación financiera de las actividades gubernamentales. Si bien no se dispone de datos para una evaluación definitiva y precisa, los indicios existentes sugieren que tales objetivos no pudieron ser alcanzados sino en forma bastante restringida. Obstáculos de naturaleza administrativa y política impedirían a los cambios un ritmo mucho más lento de lo que las previsiones iniciales hacían suponer, observándose también una restricción del grado de amplitud de las reformas.

En lo relativo al saneamiento administrativo, la clausura de órganos considerados obsoletos o ineficientes fue una de las medidas más controvertidas. Particularmente en el contexto del Estado brasileño, caracterizado por un estilo esencialmente clientelista y prebendario, las decisiones que impliquen remoción de burocracias, contrariando intereses establecidos, tropiezan con obstáculos que van desde el cumplimiento de exigencias laborales establecidas por la legislación hasta conflictos de naturaleza política, incluyendo disputas regionales. En estos casos, una actuación más innovadora se ve limitada a una solución conciliatoria, resultando en la incorporación de un núcleo burocrático por otro ya existente con funciones semejantes. Un ejemplo de este tipo de dificultad puede encontrarse en el proceso de cierre del BNH.

Creado en 1964, prioritariamente para atender a las necesidades de vivienda y salud de los estratos de bajos ingresos, el BHN se expandió aceleradamente, absorbiendo múltiples funciones asociadas al desarrollo urbano, en detrimento de sus funciones sociales ligadas al área de la vivienda popular. Marcado por el conflicto entre estas metas, de carácter fundamentalmente social, y la orientación privatista empresarial por la que pautaría su desempeño, el Banco terminó por beneficiar a los estratos de ingresos medios, relegando a segundo plano la atención de las necesidades de los segmentos más carenciados de la población. Se observó una clara distorsión de sus objetivos iniciales agravándose el déficit habitacional.⁷³ Las condiciones de vivienda de los estratos populares siguieron siendo muy precarias, acentuándose el desfase entre la oferta y la demanda de vivienda y servicios. En ocasión de la instauración de la *Nova República* ya se había creado un consenso sobre la crisis del *Sistema Financeiro de Habitação* y la necesidad de una profunda reestructuración de sus bases. Mientras tanto, la reforma por la cual se dio la intervención gubernamental en esta área generó más dificultades que apoyo, representando cierto desgaste para la propuesta de reforma administrativa. El decreto de clausura del Banco, ignorando las diferentes propuestas y sugerencias aportadas por los distintos grupos interesados —incluyendo desde actividades de técnicos y profe-

sionales en el área de desarrollo urbano, por ejemplo arquitectos, hasta asociaciones mutuales— sorprendió al conjunto de los intereses involucrados. La forma en la cual fue tomada e implementada la decisión generó profunda insatisfacción entre las entidades que participaron en las discusiones en torno de la reformulación del *Sistema Financeiro de Habitação*. La principal crítica señaló su carácter inflexible, sin dejar margen para contrapropuestas. La simple desarticulación del Banco y la incorporación de sus actividades a la *Caixa Econômica Federal*, que actúa según parámetros de un banco comercial, provocó serias dudas en cuanto a la eficacia de la solución dada por el gobierno. Así, la política habitacional y otros aspectos cruciales de la cuestión urbana pasaron a depender de una institución que no está preparada para desarrollar proyectos de importancia en esta área.

Como ilustran este y otros ejemplos tratados anteriormente, ciertas características de la estructura y el funcionamiento del aparato de Estado en Brasil presentan un alto grado de continuidad en relación con un estilo autoritario, no obstante la apertura política, las tentativas de racionalización con reformas de naturaleza administrativa, y el inmenso grado de diversificación y complejidad alcanzados por la maquinaria estatal en las dos últimas décadas. Esta constituye tal vez una de las áreas en que el proceso de democratización ha avanzado menos: la permanencia de estilos cerrados de actuación, con escasas visibilidad y transparencia en lo que se refiere a la dimensión pública, la inexistencia de mecanismos de cobranza y seguimiento de cuentas (baja *accountability*), vínculos de naturaleza clientelista y prebendaria y, sobre todo, la poca capacidad de hacer valer decisiones, tornándolas imperativas (lo que en inglés está comprendido por el término *enforcement*). Esto significa el prevalecimiento de un conjunto de factores que representan obstáculos para la institucionalización y plena consolidación de un orden democrático. La vigencia de los rasgos antes señalados configuran una situación paradójica, característica de la estructura del aparato estatal en Brasil, en la medida en que, junto a su extrema fuerza en el sentido de la concentración de poderes, se observa su extrema debilidad debida a su inoperancia e ineficiencia en la implementación de políticas. En última instancia, falta al Estado la autonomía necesaria para ejecutar programas coherentes de reforma, lo que se evidenció en este intento reciente de racionalización de la administración pública. El éxito de la reforma tropieza con la contradicción entre el diagnóstico de la crisis del Estado, consensualmente definido en términos del prevalecimiento de prácticas clientelistas que comprometen la eficacia del gobierno, y su capacidad de implementar medidas coherentes con ese diagnóstico.

Conclusiones

El análisis hasta aquí realizado sugiere que, en el caso brasileño, en los futuros escenarios de las relaciones entre Estado y sociedad no prevalecerán tipos puros, ya sea el modelo pluralista, el corporativo de Estado o el neocorporativo. Lo que se tendrá probablemente es la constitución de un sistema híbrido, caracterizado por la coexistencia de diferentes modelos, donde posiblemente el lado pluralista surgirá con cierto vigor, el neocorpora-

tivo como una alternativa nueva, y el corporativismo de Estado resultará bastante disminuido en relación con su vigencia histórica. Sin embargo, la instauración de un modelo híbrido no se referiría sólo al conjunto de las intermediaciones entre Estado y sociedad, sino también a una variación dentro de cada área específica, ya sea en la estructura sindical, ya sea en el plano de los movimientos sociales, o incluso de otras organizaciones de interés. Además, otra consideración relevante tiene que ver con el tipo de inserción del sistema partidario en el nuevo ordenamiento institucional, para consolidarse como un canal efectivo de mediación de intereses y de participación política.

En lo que respecta a la intermediación de intereses, se observan claros indicios en el sentido de la flexibilización de la estructura corporativa tradicional y la creación de canales alternativos dotados de mayor autonomía. Esto se verifica tanto entre las organizaciones empresarias, cuanto en relación con los sindicatos obreros. En lo que se refiere a las organizaciones empresarias, es preciso recordar el papel creciente de las asociaciones paralelas, las cuales han operado como un portavoz efectivo de los intereses de segmentos importantes del empresariado. Si bien estas tendencias apuntan más hacia un modelo pluralista, resulta también transparente una predilección por la creación de arenas neocorporativas que vinculen intereses empresariales a segmentos de la burocracia estatal, sobre todo en el área de política industrial. En cuanto al área de las relaciones laborales, las negociaciones sectoriales se han vuelto una práctica cada vez más frecuente entre los segmentos de punta de la industria, existiendo una convergencia entre empresarios y trabajadores en lo que se refiere a la práctica de la libre negociación salarial. En lo que respecta a los sindicatos obreros, el surgimiento del nuevo sindicalismo implicó el cuestionamiento de la tradición sindical populista y de la dependencia respecto del Ministerio de Trabajo. Con la creación de las nuevas centrales sindicales, que actúan junto a la CNTI, se instauró un modelo de naturaleza más pluralista en la cúpula del movimiento sindical, a pesar de que este cambio no haya debilitado la estructuración de los sindicatos de tipo todavía estrictamente corporativos.

Las tendencias pluralistas en la sociedad brasileña fueron sumamente reforzadas en las dos últimas décadas con el surgimiento y la proliferación de asociaciones ligadas a los sectores medios urbanos. Tal evolución implicó transformaciones significativas en los modelos de organización y actuación de los grupos de interés, con la expansión de las asociaciones, particularmente en las áreas técnicas, profesionales y científicas, y con la diversificación de las pautas de demandas de movimientos reivindicativos y huelguistas, con énfasis creciente sobre la ampliación de derechos políticos y sociales. Particularmente entre los empleados públicos, incluyendo los docentes y otros profesionales estatales, este tipo de organización y actuación afecta directamente el andamiaje corporativo, que no les otorga derechos de sindicalización y huelga. También en esta área, debe observarse la orientación corporativa que una serie de categorías profesionales y hasta asociaciones han dado a la tramitación de sus intereses, en algunos casos proponiendo el establecimiento de arenas institucionalizadas de negociación.

Finalmente, en relación con los movimientos sociales.—asociaciones vecinales, organizaciones feministas, grupos negros, ecologistas y de derechos humanos— no es posible inferir una dirección unilinear. En cuanto a los patrones de relación con el Estado, por ejemplo, se puede detectar tanto una postura de independencia y autonomía cuanto la cooptación y aun la absorción por parte del Estado. En algunos casos, es posible entrever desarrollos en una línea también neocorporativa, principalmente en el caso de asociaciones vecinales, que presentan una estructura federativa de base territorial más amplia y, por lo tanto, con capacidad para expresar demandas de carácter más general.

Las transformaciones antes señaladas han desencadenado presiones, algunas convergentes, otras contradictorias, en el sentido de la creación de una nueva institucionalidad. La definición del marco institucional que presidiría la reorganización de la sociedad reflejará las negociaciones efectuadas por las élites políticas dentro de la Asamblea Nacional Constituyente. Este proceso de negociación en torno del nuevo marco institucional presenta cierta autonomía en relación con las aspiraciones de cada uno de los actores sociales, en la medida en que estos se caracterizan, no por la formulación de proyectos globales, sino por la defensa de propuestas particulares directamente ligadas a sus intereses. Por otro lado, esta síntesis elaborada por las élites políticas tiene una capacidad muy relativa de imponer formas específicas de democratización a la sociedad, en la medida en que encuentra la resistencia derivada de prácticas políticas ya consolidadas, que crean límites a la acción estatal. De esta forma, preceptos institucionales innovadores pueden tornarse inoperantes, dependiendo de la capacidad de supervivencia de prácticas y estructuras tradicionales. En lo que respecta a la organización sindical, por ejemplo, la consagración por la Constitución del principio de libertad y autonomía no necesariamente significará la instauración de este modelo, ya que las modificaciones ocurridas en los últimos años, si bien, por un lado, produjeron mayor independencia de la actuación por la creación de canales alternativos de representación de intereses, no implicaron, por otro lado, una desarticulación radical de la estructura tradicional.

En cuanto al tipo de estructura del Estado que resulta más adecuado para administrar el proceso de desarrollo capitalista en el país, podemos señalar la existencia de dos tendencias contradictorias. Por un lado, se observa la demanda por el retraimiento del Estado, por el reflujó de un Estado que concentró poderes en escala cada vez mayor y expandió crecientemente su capacidad de injerencia en las áreas regulatoria y política. Bajo el liderazgo de los segmentos empresariales de punta, el surgimiento de una perspectiva neoliberal postula la reducción del intervencionismo estatal para reestablecer la primacía del mercado, condición necesaria, según esta óptica, para que la economía recupere su dinamismo y alcance mayor productividad y eficiencia.

Por otro lado, se observa también crecientemente una demanda por el enfrentamiento de la crisis social, que exige el aumento de los recursos a disposición del Estado y el perfeccionamiento de su capacidad de intervención. Según esta perspectiva, resulta crucial dotar al Estado de los medios para promover justicia social y administrar la distribución de la riqueza, así

como la reducción de las desigualdades regionales. Aquí se nota claramente la relevancia de la acción estatal, ya que los mecanismos del mercado son no sólo insuficientes sino también inoperantes para la implementación de una política social adecuada a la dimensión y la complejidad alcanzadas por el capitalismo brasileño.

Finalmente, puede detectarse una tensión entre los procesos de modernización y democratización. Mientras que este último se caracteriza por una lógica de distribución de poder, el primero está marcado por una lógica dirigida a la concentración.

Como es sabido, la modernización del Estado brasileño llevó, a lo largo del tiempo, a una extrema centralización del poder en el Ejecutivo, junto a un alto grado de concentración de la capacidad de gestión en el aparato burocrático estatal. Con el advenimiento de la *Nova República* y el reforzamiento de un estilo tecnocrático de gestión de la economía, se observó el reflujo de los partidos, delineándose incluso un proceso de deslegitimación de la arena partidario-parlamentaria. Destituidas de funciones en cuanto a la gestión administrativa, las instituciones representativas sufrieron un creciente vaciamiento, volviéndose frágiles y perdiendo credibilidad. Se observa, por lo tanto, una disociación entre las líneas de acción administrativa y las líneas de acción político-partidaria.

El desencadenamiento del proceso de democratización llevó, por otro lado, a la generalización de las demandas por la revitalización de los partidos políticos. Esta aspiración se manifiesta a través de presiones por mayor representatividad del sistema partidario, mediante el estrechamiento de los vínculos con los grupos organizados en el sentido de minimizar la disociación en relación con la sociedad. Se manifiesta también en la demanda por mayor poder gubernamental, lo cual, a su vez, implica una desconcentración del Poder Ejecutivo. De esta forma, el reequilibrio entre Legislativo y Ejecutivo aparece como uno de los puntos más polémicos y de más difícil negociación.

El desempeño del gobierno en los dos últimos años, lejos de revertir la actual asimetría a favor del Ejecutivo, la agravó. Así, los esfuerzos de modernización —a través de las reformas económica y administrativa— resultaron en gran parte comprometidos por falta de respaldo de los partidos y de la sociedad. Los procedimientos decisivos, contenidos en un círculo cerrado, llevaron a la marginalización de los partidos, los que, retrayéndose, refluieron hacia prácticas esencialmente clientelistas de mera repartición del poder. Al implementar políticas modernizantes, el Estado reprodujo, por lo tanto, el alejamiento de los partidos, reeditándose el divorcio entre el Ejecutivo y la arena partidario-parlamentaria. Dentro de este cuadro, el retraimiento de los partidos hacia actividades clientelistas se traduce frecuentemente en injerencias desmedidas, llegando a producir distorsiones en la implementación de políticas gubernamentales. La contrapartida del confinamiento de los políticos a un espacio restringido es el estrechamiento de vínculos directos entre éstos y la Presidencia.

La reforma administrativa, si bien implicó la adopción de unas pocas medidas dirigidas al reordenamiento del aparato estatal y a la racionalización de los procedimientos administrativos, no operó ningún cambio en cuanto al estilo de gestión. Por el contrario, las preocupaciones sobre la

gobernabilidad y la administración de la crisis económica llevaron a realizar un esfuerzo en el sentido de resguardar la autonomía del Estado y proteger el sistema gubernamental de las presiones provenientes de la sociedad, ya que el apremio de una situación de crisis está en conflicto con una política de satisfacción plena de las demandas. De esa forma, si la democratización se refleja en presiones cada vez más amplias por la apertura del proceso decisorio y por su mayor transparencia, la eficiencia en la formulación de políticas para enfrentar la crisis es interpretada desde el ángulo de un cierre contra injerencias externas. Así, el problema de cómo equilibrar representación y gestión del Estado, conciliando la eficacia administrativa con mayor democratización del sistema político, adquiere centralidad en el debate constitucional.

El desenlace del cuadro actual en el sentido de una mayor o menor apertura a los cambios depende de los costos relativos de las posiciones conservadoras frente a las propuestas más innovadoras. La probabilidad de que prevalezca una perspectiva identificada con las transformaciones aumenta en la medida en que decrezcan los costos esperados de la tolerancia y aumenten los costos de la resistencia conservadora. En este sentido, el desenlace del actual momento de la transición se puede dar por el prevalecimiento de las tendencias reformistas, en el caso de que las élites políticas perciban que el apego al pasado puede tener un costo alto, provocando su aislamiento y el agravamiento del abismo entre política y sociedad.

Teniendo en cuenta los distintos análisis sobre el perfil de la Constituyente, así como la observación del desarrollo de las negociaciones, hasta el presente momento, las alternativas polares, hacia la izquierda y hacia la derecha, parecen menos probables. Sin embargo, en lo que respecta a ciertas áreas, tales como el formato de gobierno, la cuestión de la posesión de la tierra (reforma agraria) y el papel de los militares, la tendencia conservadora podrá prevalecer, ya sea por la presencia de poderosos lobbies que presionan en esa dirección, ya sea por la difusión de una campaña de formación de opinión fuera de los cuadros de la propia Constituyente. Este resultado es coherente con el estilo característico de la transición desde arriba, en el que lo que prevalece es la línea de la continuidad que se expresa en la baja tasa de renovación de las élites políticas luego de la transición, en la permanencia inquestionada del poder militar en diversas esferas, y en la persistencia de un estilo de hacer política que privilegia los vínculos clientelistas y el elitismo, dando poco espacio a la configuración de fuerzas sociales nuevas como actores colectivos.

Por otro lado, en lo que respecta a otras áreas como derechos políticos, derechos laborales y orden económico, se puede llegar a soluciones de compromiso. En cuanto al orden económico, la tendencia es la de que prevalezca una orientación neoliberal, si bien no en su versión más extrema, resaltando la opción por una economía de mercado y la primacía de la empresa privada en la explotación de las actividades económicas. En este sentido, en la medida en que tal opción puede implicar una reducción del papel del Estado en cuanto agente económico, se puede observar cierta ruptura en relación con el estatismo característico del desarrollo capitalista brasileño. Respecto de la participación del capital extranjero en la economía, lo que parece prevalecer es una postura de apertura, legitimando el

papel ya preponderante del sector internacionalizado en la industrialización brasileña. No obstante, en los sectores donde se ve como necesario el desarrollo de la tecnología propia, particularmente en el área de informática, resulta muy posible la aprobación de la reserva de mercado, aunque con la definición de un límite de tiempo. Finalmente, en lo que concierne a los derechos laborales y a la organización sindical, el escenario más probable es un reformismo moderado, implicando la aceptación de algunas demandas de los sindicatos obreros, tales como el derecho de huelga y alguna fórmula de garantía de la estabilidad laboral que se sitúe a medio camino entre las posiciones extremas de total falta de protección al trabajador contra actos arbitrarios de despido y de derecho irrestricto a la estabilidad. La organización sindical podrá evolucionar hacia un modelo en que, junto a la libertad de asociación, sean preservados mecanismos de control estatal derivados del mantenimiento del impuesto sindical. En última instancia, la tendencia es que haya algún cambio renovador en derechos políticos y ciudadanía, junto con el prevalecimiento de tendencias más conservadoras en cuestiones como el orden económico, el régimen de propiedad de la tierra y otras.

Traducción de Gabriela Aldstein

Notas

¹ Ver principalmente Berger, Susanne (comp.), *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism and the transformation of politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981; Schmitter, Philippe C., "Modes of interest intermediation and societal change in Western Europe" en Schmitter, Philippe y Lembruch, Gerhard (comps.), *Trends towards corporatist intermediation*, Sage Publications, Beverly Hills y Londres, 1979.

² Gran parte de la discusión sobre el neocorporativismo se ha dedicado a rebatir argumentos sobre sus implicaciones antidemocráticas e incluso su incompatibilidad con el funcionamiento de sistemas pluralistas. Ver por ejemplo Schmitter, Philippe C., "Democratic theory and neo-corporatist practice", trabajo presentado en la conferencia "Issues on democracy and democratization: North and South", Universidad de Notre Dame, noviembre de 1983, y Ofke, Claus, "Societal preconditions of corporatism and some current dilemmas of democratic theory", trabajo presentado en la conferencia antes mencionada.

³ Las caracterizaciones iniciales dentro de la bibliografía sobre corporativismo fueron formuladas en los hoy clásicos trabajos de Philippe C. Schmitter "Still the century of corporatism" y "Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe", en Schmitter, P. y Lembruch, G. (comps.), ob. cit. En estos artículos se presentan la distinción entre corporativismo de Estado y corporativismo societal, donde el primero se refiere a formatos corporativos impuestos por el Estado y asociados a regímenes autoritarios, y el segundo refleja procesos que surgen con mayor grado de autonomía de la sociedad hacia el Estado. El neocorporativismo no se refiere a ninguno de esos modelos aisladamente, expresando más bien la fusión de intermediación de intereses, por un lado, y concertación de políticas, por otro. En este sentido, ver Cawson, Alan, "Varieties of corporatism: the importance of the meso level of interest intermediation" en Cawson, Alan (comp.), *Organized interests*

and the State, *Studies in meso-corporatism*, Sage Publications, Beverly Hills y Londres, 1985. La vertiente marxista también se refiere a esta modalidad de intermediación de intereses, en el contexto de una discusión sobre la autonomía del Estado y el poder de clase frente al Estado. Para desarrollos dentro de esta línea ver principalmente Jessop, Bob, *The capitalist State, Marxist theories and methods*, Martin Robson, Oxford, 1982.

⁴ Ver Cawson, Alan, ob. cit., págs. 7 y 8.

⁵ Idem, pág. 8.

⁶ Ver Schmitter, Philippe C., "Neo-corporatism and the State" en Grant, W. P. (comp.), *The political economy of corporatism*, MacMillan, Londres, 1985. Ver también los artículos citados en la nota 2.

⁷ Schmitter, P. C. y Streeck, W., "Community, market, State and associations? The prospective contribution of interest governance to social order" en Streeck, W. y Schmitter, P. C. (comps.), *Private interest government*, Sage Publications, Beverly Hills y Londres, 1985.

⁸ La reducción del corporativismo a un tipo de pluralismo es presentada en la revisión de Almond sobre la bibliografía sobre grupos de interés. Ver Almond, G. A., "Corporatism, pluralism and professional memory" en *World Politics*, núm. 35, 1983.

⁹ Ver Share, Donald y Mainwaring, Scott, "Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha", en *Dados*, vol. 29, núm. 2, 1986; Viola, Eduardo y Mainwaring, Scott, "Transitions to democracy: Brazil and Argentina in the 1980's", documento de trabajo, núm. 21, University of Notre Dame, Kellogg Institute, julio de 1984; Martins, Luciano, "Le régime autoritaire brésilien et la libéralisation politique" en *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 65, 1983; O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1986.

¹⁰ El análisis de la transición a partir de una perspectiva integrada puede encontrarse en los siguientes autores: Maravall, José, *The transition to democracy in Spain*, St. Martin's Press, Nueva York, 1982; Huneus, Carlos, *La transición a la democracia en España: implicancias para América Latina*, Serie Estudios, IUPERJ, núm. 33, 1984; Later, Celso, "The Brazilian political system: trends and perspectives" en *Governance and Opposition*, vol. 19, núm. 32, 1984; dos Santos, Wanderley Guilherme, "Autoritarismo e após: convergências e divergências entre Brasil e Chile" en *Dados*, vol. 25, núm. 2, 1982; Abranches, Sérgio Henrique, "Crise e transição: uma interpretação do momento político nacional" en *Dados*, vol. 25, núm. 3, 1982; Werneck Vianna, Luis, "O problema de cidadania na hora de transição democrática" en *Dados*, vol. 26, núm. 3, 1983; Diniz, Eli, "A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura" en *Dados*, vol. 28, núm. 3, 1985.

¹¹ Así, en 1980, Brasil ya ocupaba el octavo lugar entre las mayores economías industriales del mundo en términos del producto bruto nacional, situándose entre las diez mayores en términos del volumen del producto industrial.

¹² Jaguaribe, Hélio, dos Santos, Wanderley Guilherme y otros, *Brasil 2000 para um novo pacto social*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1986.

¹³ Faria, Wilmar, "Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos 30 anos" en Sorj, Bernardo y Tavares de Almeida, Maria Herminia (comps.), *Sociedade e política no Brasil pós-64*, Brasiliense, San Pablo, 1983, págs. 121 a 142.

¹⁴ Idem, pág. 146.

¹⁵ Hasenbalg, Carlos A. y Valle e Silva, Nelson, "Industrialization, employment and stratification in Brazil", trabajo presentado en la conferencia "Opportunities and cons-

- traits in peripheral industrial society: the case of Brazil', Stanford/Berkeley, enero/febrero de 1984, págs. 3 a 9.
- 16 dos Santos, Wanderley Guilherme, "A pós-revolução brasileira", en Jaguaribe, Hélio y otros, *Brasil, Sociedade Democrática*, José Olympio Ed., Rio de Janeiro, 1985, pág. 234.
- 17 Faria, Wilmar, "Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos 30 anos", ob. cit., pág. 155.
- 18 Sousa, P. R. y Baltar, P. E., "Salário mínimo e taxas de salário no Brasil", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 9, núm. 3, diciembre de 1979, pág. 644, citado en Faria, Wilmar, ob. cit., pág. 156.
- 19 Bacha, Edmar L., "Crescimento econômico, salários urbanos e rurais: o caso do Brasil", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 5, núm. 3, diciembre de 1979, págs. 603 y 604, citado en Faria, Wilmar, ob. cit., pág. 156.
- 20 Faria, Wilmar, ob. cit., págs. 156 y 157.
- 21 Serra, Jose, "Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira de pós-guerra", trabajo presentado en el seminario sobre "Políticas para el desarrollo latinoamericano" del CECADE, México, julio de 1981, citado en Faria, Wilmar, ob. cit., pág. 160.
- 22 Diniz, Eli, *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978.
- 23 Ver Sábato, Jorge F. y Schvarzer, Jorge, "Funcionamiento da economia e poder político na Argentina: empecilhos para a democracia" en Rouquié, Alain, Lamounier, Bólvor y Schvarzer, Jorge (comps.), *Como renascem as democracias*, Brasiliense, San Pablo, 1985.
- 24 Diniz, Eli y Boschi, Renato Raul, "Autonomia e dependência na representação de interesses industriais" en *Dados*, núm. 22, 1979.
- 25 Boschi, Renato Raul, *Elites industriais e democracia*, Edições Graal, Rio de Janeiro, 1979. Ver también Diniz, Eli y Boschi, Renato Raul, "Burocracia, clientelismo e oligopólio: o Conselho Interministerial de Preços" en Brasil de Lima Jr., Olavo y Abranches, Sérgio Henrique (comps.), *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*, Editora Vértice, San Pablo.
- 26 En varios de sus trabajos, Luiz Carlos Bresser Pereira desarrolla este tipo de argumento. Ver principalmente Bresser Pereira, Luiz Carlos, *Development and crisis in Brazil: 1930-1983*, Westview Press, Boulder, 1984; Bresser Pereira, Luiz Carlos, *Pactos políticos: do populismo à redemocratização*, Brasiliense, San Pablo, 1985.
- 27 Rodrigues, Leônio Martins, *Quem é quem na Constituinte: uma análise sócio-política dos partidos e deputados*, OESP-Malteses, San Pablo, 1987; de Goes, Walder, "A composição ideológica e a dinâmica política da Constituinte", trabajo mimeografiado, 1987.
- 28 Ver Diniz, Eli y Boschi, Renato R., "Autonomia e dependência...", ob. cit.
- 29 Diniz, Eli, "O empresariado e a Nova República", en *Cadernos de Conjuntura*, IUPERJ, mayo de 1986.
- 30 Diniz, Eli, "O empresariado e o momento político: entre a nostalgia do passado e o temor do futuro", en *Ciências Sociais Hoje*, 1986, Cortez Editora, San Pablo, 1986.
- 31 Según el "Relatório da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime de Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica", *O Globo*, 26.5.87. Los principales articuladores del informe victorioso fueron el senador Roberto Campos (PDS-MS), el diputado Delfim Netto (PDS-SP), además de los líderes empresariales, senador Albano

- Franco (PMDB-SE y Presidente de la *Confederação Nacional da Indústria*) y diputado Guilherme Afif Domingos (PL-SP). Debe señalarse que los representantes empresariales votaron en bloque contra la propuesta del relator, considerada estatizante.
- 32 Tavares de Almeida, Maria Hermínia, "O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança", en Sorj, Bernardo y Tavares de Almeida, Maria Hermínia (comps.), ob. cit., pág. 194.
- 33 Linz, Juan, "A century of politics and interests in Spain" en Berger, Susanne (comp.), ob. cit., págs. 396 y 397.
- 34 Tavares de Almeida, Maria Hermínia, "Novo sindicalismo and politics in Brazil", en Wirth, John D. de Oliveira Nunes, Edson y Bogenschield, Thomas (comps.), *State and society in Brazil: continuity and change*, Westview Press, Boulder, 1987.
- 35 Lembruch, Gerhard, "Introduction: neo-corporatism in comparative perspective", en Lembruch, Gerhard y Schmitter, Philippe C. (comps.), *Patterns of corporatist policy-making*, Sage Publications, Beverly Hills y Londres, 1982; O'Donnell, Guillermo, "Introduction to the Latin American cases", en O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whithead, Lawrence (comps.), *Transitions from authoritarian rule - Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1986; Stepan, Alfred, "Paths toward redemocratization: theoretical and comparative considerations", en O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whithead, Lawrence (comps.), *Transitions from authoritarian rule - Comparative perspectives*, The John Hopkins University Press, Baltimore; Car, Raymond y Fusi, Juan Pablo, *Spain: dictatorship and democracy*, George Allen & Unwin, Londres, 1981.
- 36 Tavares de Almeida, Maria Hermínia, "Pacto social na Nova República", en *O mercado de trabalho no Brasil: estrutura e conjuntura*, IEU/Ministerio do Trabalho, Informe de investigación, 1987.
- 37 Tavares de Almeida, Maria Hermínia, "Sindicalismo brasileiro e pacto social", trabajo presentado en el IX Encontro Anual da ANPOCS, Aguas de São Pedro, 1985.
- 38 Cândido Pereira, Vera Maria, "Limitações a ação sindical" y "O movimento trabalhista recente", en *O Mercado de trabalho no Brasil: estrutura e conjuntura*, ob. cit.
- 39 dos Santos, Wanderley Guilherme, "A pós-revolução brasileira" en Jaguaribe, Hélio y otros, *Brasil, sociedade democrática*, ob. cit., pág. 285.
- 40 Idem, pág. 300.
- 41 Hasenbalg, Carlos A. y Valle e Silva, Nelson, "Industrialization, employment and stratification in Brazil", ob. cit., págs. 11 y 12.
- 42 Idem, págs. 22 y 54.
- 43 Boschi, Renato Raul, "A abertura e a nova classe média na política brasileira: 1977-1982", vol. 29, núm. 1, 1986, pág. 5.
- 44 Hasenbalg, Carlos A. y Valle e Silva, Nelson, ob. cit., pág. 43.
- 45 dos Santos, Wanderley Guilherme, ob. cit.
- 46 Tavares de Almeida, Maria Hermínia, "O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança", ob. cit., pág. 195.
- 47 Boschi, Renato R., ob. cit., pág. 9.
- 48 Tavares de Almeida, Maria Hermínia, "O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança", ob. cit., pág. 204.
- 49 Boschi, Renato R., ob. cit., pág. 17.

- 50 Boschi, Renato R. y do Prado Valladares, Lúcia, "Movimentos associativos de camadas populares urbanas: estudo comparativo de seis casos", en Boschi, Renato R. (comp.), *Movimentos coletivos no Brasil urbano*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1983.
- 51 Boschi, Renato R., ob. cit., pág. 9.
- 52 Boschi, Renato R., *Política de base e democratização no Brasil*, Ed. Vértice, San Pablo, 1987, pág. 91.
- 53 Idem, pág. 91 y siguientes.
- 54 Kowarick, Lucio, "Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 1, núm. 3, febrero de 1987.
- 55 Pires do Rio Caldeira, Teresa, "A luta pelo voto em um bairro da periferia", en *Cadernos do CEBRAP*, núm. 1, 1984.
- 56 O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C., *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*, ob. cit.
- 57 "As eleições municipais de 85 e a conjuntura política", en *Cadernos de Conjuntura*, núm. 3, IUPERJ, 1985; Smith, William C., "The travail of Brazilian democracy in the New Republic" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 28, núm. 4, 1986-87.
- 58 Según listados obtenidos del PRODASEN (Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal).
- 59 Lamounier, Bolívar, "Dos anos 70 aos 80: estrutura social, eleições e mudança política no Brasil", trabajo mimeografiado, San Pablo, IDESP, 1984; Lamounier, Bolívar, "Opening through elections: will the Brazilian case become a paradigm?", en *Government and Opposition*, vol. 19, núm. 2, 1984; Lamounier, Bolívar, "Apontamentos sobre a questão democrática brasileira", en Rouquié, Alain, Lamounier, Bolívar y Schwarzer, Jorge (comps.), *Como renascer as democracias*, ob. cit.; Lamounier, Bolívar, "Authoritarian Brazil revisited: o impacto das eleições na abertura política brasileira, 1974-1982", en *Dados*, vol. 29, núm. 3, 1986; Sarles, Margaret, "Maintaining political control through parties: the Brazilian strategy", en *Comparative Politics*, vol. 15, núm. 1, 1982; Krane, Dale, "Opposition strategy and survival in praetorian Brazil, 1964-1979", en *The Journal of Politics*, vol. 45, núm. 1, 1983.
- 60 Ary Dillon Soares, Gláucio, *Colégio eleitoral, convenções partidárias e eleições diretas*, Editora Vozes, Petrópolis, 1984.
- 61 Boschi, Renato R., *A arte da associação: política de base e democratização no Brasil*, Editora Vértice, San Pablo, págs. 145-146.
- 62 Idem., págs. 147-153.
- 63 Caciagli, Mario, "Spain: parties and party system in the transition", en *West European Politics*, vol. 7, núm. 2, abril de 1984; José María Maravall, *The transition to democracy in Spain*, St. Martin's Press, Nueva York, 1982; Rafael López Pintor, *La opinión pública española del franquismo a la democracia*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1982.
- 64 Abranches, Sérgio Henrique, "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro", IUPERJ, Rio de Janeiro, 1987, trabajo mimeografiado.
- 65 Dain, Sulamis, *Empresa estatal e capitalismo contemporâneo - Uma análise comparada*, Universidad Estadual de Campinas, tesis de doctorado, 1980; Abranches, Sérgio Henrique, "A questão da empresa estatal - Economia, política e interesse público", en *Revista de Administração de Empresas*, vol. 19, núm. 4, 1979; Abranches, Sérgio Henrique, "Patterns of public entrepreneurship in Brazil", trabajo presentado en el IV Encontro Anual da ANPOCS, Friburgo, 20-22 de octubre de 1982;

- Abranches, Sérgio Henrique, "State enterprises and modes of privatization", en *Série Estudos*, núm. 27, IUPERJ, junio de 1984; Martins, Luciano, *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985; Rezende, Fernando, "O crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira", en Brasil de Lima Jr., Olavo y Abranches, Sérgio Henrique (comps.), *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*, ob. cit.
- 66 Guimarães, César y otros, "A expansão do Estado e a articulação de interesses", documento de trabajo núm. 1, IUPERJ, julio de 1987, citado en Diniz, Eli y Brasil de Lima Jr., Olavo, *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*, IPEA/CEPAL, Brasília, 1986.
- 67 dos Santos, Wanderley Guilherme, *Crise e castigo, partidos e generais na política brasileira*, Ed. Vértice, San Pablo, 1987.
- 68 Martins, Luciano, ob. cit., págs. 143 a 155.
- 69 Diniz, Eli y Boschi, Renato R., "Burocracia, clientelismo e oligopólio: o Conselho Interministerial de Preços", en Brasil de Lima Jr., Olavo y Abranches, Sérgio Henrique, ob. cit.
- 70 "A reforma da administração pública federal", documento SEPLAN, 1985.
- 71 Presidência da República, Secretaria de Administração Pública, Brasília, 1986.
- 72 Decreto Nº 91991 del 28 de noviembre de 1985.
- 73 Azevedo, Sérgio y Gama de Andrade, Luiz Aureliano, *Habitação e poder*, Zahar, Rio de Janeiro, 1982; Abranches, Sérgio Henrique, *Os despossuídos*, Zahar, Rio de Janeiro, 1985.

Democratización y modernización del Estado: el caso peruano*

Alberto Adrianzen
Carmen Rosa Balbi
Eduardo Ballón
Francisco Durand
Henry Pease
Teresa Tovar**

Presentación

Los graves problemas de la región demandan con mayor insistencia del concurso de científicos sociales y políticos. En un contexto en el que nuestros paradigmas básicos se encuentran en crisis y se muestran incapaces de responder al proceso de transformaciones y cambios, muchas veces contradictorios y violentos, que se dan en el continente, se hace urgente una estrecha vinculación con los agentes del desarrollo.

Las ciencias sociales, que no han sido ajenas a la creación de verdades únicas y totales, a las lecturas absolutas de la realidad a la que frecuentemente se le imponían racionalidades, afrontan hoy desafíos muy importantes. En su respuesta a ellos creemos que radica centralmente su posibilidad de seguir construyendo nuevas utopías, y por esa vía, de avanzar en la solución de su crisis y en la construcción de nuevos paradigmas.

Entre los setenta e inicios de los ochenta, pasamos de un interés tal por la política que ignoraba a la sociedad a otro que redescubre la sociedad desnuda de política y por esa vía obvia los problemas y el papel del Estado. Lecturas extremas ambas, ligadas a los distintos contenidos del tiempo político y a la manera de vivirlas y por ende de entenderlos. Quizás allí esté la explicación a la relativa facilidad con la que hemos pasado, con frecuencia, del entusiasmo y la ilusión a la desesperanza y el escepticismo.

El ejercicio a que nos convoca el proyecto conjunto del PNUD-UNESCO y CLACSO sobre democratización y modernización del Estado en nuestro continente, tiene la enorme virtud de constituir un intento significativo por

* 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 Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), Lima, Perú.

entender las principales políticas puestas en práctica en esta dimensión, desde la sociedad.

Analizar distintas políticas estatales y entender las respuestas de los actores sociales y políticos a ellas, constituye un paso importante en esa dirección. El presente documento se inscribe en ese esfuerzo.

Esta reflexión la hacemos en un contexto dramático en el país, en donde lo que está planteado en el fondo es nuestra viabilidad como nación. Los indicadores económicos, como precisa Javier Iguíñez en un trabajo reciente (1987), muestran un proceso regresivo que nos remonta a fines de la década del cincuenta e inicios de la del sesenta. Los niveles de atención a la salud, la educación y la alimentación nos enfrentan con rangos hasta hoy desconocidos.

Todo ello se da dentro de un proceso contradictorio de fragmentación del tejido social y de dispersión de movimientos y demandas, que hacen aún más difícil su atención. Una espiral de violencia que en los últimos 7 años, según cifras confiables, ha cobrado diez mil víctimas, constituye la expresión más tangible y evidente de la profundidad de la crisis.

Es posible sostener que tales hechos corresponden a un proceso de modernización que envuelve al país desde 1970. Sin embargo, el paso de un Estado tradicional u oligárquico a otro capitalista más moderno (Portantiero, 1983) a diferencia de lo que ocurrió en los países desarrollados, donde dicha transición se dio con una activa política de bienestar social que generó el *Welfare State*, logrando satisfacer en gran medida expectativas y demandas, en nuestro caso se dio sin las capacidades y los recursos de los países desarrollados.

La imposibilidad real de nuestro Estado de satisfacer muchas de las demandas justas que recibe, ayuda al proceso de fragmentación social y dificulta aún más el tránsito mencionado. En otras palabras, nuestro Estado y su estructura, no son garantía necesaria de democracia y desarrollo. Asimismo, esto se da en una sociedad muy polarizada, no sólo económica y políticamente, sino también étnica y culturalmente.

Estos problemas que guardan estrecha relación con la necesidad de generar un proceso que permita el surgimiento de una sociedad democrática y de un Estado que, al representar al conjunto de la población, sea capaz de generar nuevos escenarios y nuevas mediaciones para que tal proceso tenga lugar, constituyen el trasfondo de nuestra reflexión.

El presente documento consta de cinco secciones:

a. La presentación de los antecedentes y el contexto en el que se intenta analizar los procesos de democratización/modernización del Estado, que supone una rápida mirada a nuestra Constitución y a las instituciones fundamentales.

b. La descripción de las políticas de democratización/modernización del Estado más significativas, propuestas y llevadas a cabo, fundamentalmente, a partir de 1985.

c. La descripción y el análisis de la lógica municipal en tanto espacio intermedio entre el Estado y la sociedad. En este espacio, tanto desde arriba como desde abajo —mediante la articulación de políticas y demandas—,

se han producido importantes fenómenos de democratización de un área estatal.

d. La descripción, desde un grupo de actores seleccionado (obreros, pobladores, campesinos y empresarios), de las respuestas a las políticas estatales de democratización/modernización así como las demandas planteadas.

e. Algunas conclusiones tentativas que apuntan a la elaboración de escenarios posibles en función del predominio probable de tendencias, ponderando la incidencia del comportamiento de los distintos actores. Asimismo se piensan algunos escenarios futuros.

I Democratización y modernización del Estado: Antecedentes y contexto

El proceso de democratización y modernización del Estado peruano exige considerar algunos antecedentes históricos que permiten entender mejor el proceso que hoy vivimos, así como el devenir de las relaciones entre Estado y sociedad en nuestro país. Desde esta perspectiva, y de manera muy somera, interesa subrayar algunos de los rasgos del sistema oligárquico y lo que representó su ruptura en 1968.

Como bien señala Sinesio López (1979), el sistema oligárquico estaba basado en una alianza económica y política entre los sectores agro-exportadores, los terratenientes serranos, el gran capital extranjero y las Fuerzas Armadas. Su forma de dominación se sustentaba en la exclusión de vastas capas sociales ubicadas, fundamentalmente, en el mundo campesino-andino; exclusión a la que se añadía un sistema de clientelismo selectivo tanto en el medio urbano como en el rural. Adicionalmente hay que subrayar que se trataba de un sistema cerrado en la medida en que se autorreproducía empleando a su propia clase y excluyendo cualquier tipo de alianza hacia abajo salvo —claro está— aquellas que permitían el clientelismo.

Desde este punto de vista nos interesa resaltar algunas características que presentaba el sistema oligárquico:

a. La separación entre Estado y sociedad, que llevaba a la frecuente confusión entre gobierno y Estado.

b. La inexistencia de canales de comunicación o mediaciones entre Estado y sociedad, de tal modo que los únicos vínculos entre los de abajo y los de arriba eran la exclusión, la sumisión y la rebelión. De allí que tanto la política de los nuevos actores y partidos, como la dinámica de los movimientos sociales, fuera de choque.

En una situación de esta naturaleza resultaba impensable la posibilidad de concertar intereses diversos.

c. Por ser una clase básicamente intermediaria, la oligarquía tuvo una visión cosmopolita, despreciando todo aquello que se originara en el mundo popular.

d. Las relaciones entre el poder político y la propiedad de la tierra eran directas. El poder político resultaba legitimado por la propiedad antes que

por la representación de un interés general que englobara al conjunto de la comunidad.

Ello determinó que el sistema oligárquico se preocupara por legitimar su poder en un segmento de la sociedad excluyendo y reprimiendo a la mayoría de la población.

De allí su frecuente carácter dictatorial y su sustento en la coerción y en la fuerza que explican la importancia vital de su alianza con las Fuerzas Armadas.

En esta lógica, es obvio que la oligarquía jamás vio a los de abajo como a "los otros"; es decir en tanto sectores susceptibles de organizarse, con demandas e intereses propios. Usando los términos de Habermas, no existió la idea de acuerdo como proceso de legitimidad del poder. Y ello, porque "los otros" no eran libres ni iguales. En estos términos, el Estado oligárquico, vigente hasta 1968, fue claramente premoderno e incapaz de plantearse la constitución de un sistema democrático. De allí, la importancia central del velasquismo que posibilitó la cancelación de dicho orden.

1 El velasquismo: modernización del Estado y democracia social

Con Velasco, a partir de octubre de 1968, el Estado devino productor de la sociedad en todo orden de cosas. Bajo su liderazgo, los militares intentaron llevar adelante la construcción de un proyecto nacional que, aglutinando a distintos sectores sociales, fuera capaz de definir una identidad para la sociedad desde la estructura del Estado. Mediante las reformas, e incluso más allá de la voluntad estatal, éste impulsó significativamente la organización popular, multiplicándose los espacios políticos, resultado de la acción gubernamental como de los términos de su relación con los diversos sectores sociales, afectados o beneficiados por sus reformas (Ballón, 1986).

Presentándose como una alternativa cualitativamente distinta a las pocas democracias liberales que tuviera el país hasta entonces, desde el Estado se realizó una importante redistribución del ingreso, a la vez que en oposición a los patrones culturales e ideológicos oligárquicos, se produjo una cierta revaloración de lo popular dentro de los parámetros que estableció el gobierno. (Franco, 1979)

El Estado, a partir de una opción marcadamente reformista y modernizante, aunque con claros rasgos autoritarios, incentivó y respaldó determinadas formas organizativas del pueblo para que le sirvieran de apoyo tanto para su política de reformas como en su enfrentamiento con la oligarquía y los sectores más tradicionales de las clases dominantes. En este sentido, el velasquismo permitió que algunos sectores populares superaran su fragmentación, logrando no sólo el reconocimiento de sus intereses sino incluso su institucionalización a través de distintas organizaciones.

Simultáneamente, en la base de la sociedad y casi en los extramuros del Estado se daba un proceso similar. Importantes segmentos del mundo popular dentro de la clase obrera, los pobladores y el campesinado, pugaban por constituirse en nuevos actores sociales y políticos, en un proceso

en el que se encontraron con diversos grupos marxistas. Uno de los casos más paradigmáticos fue el del movimiento obrero clasista, que combinaba un discurso radical y finalista con una búsqueda por la igualdad social y política dentro de la fábrica. (Balbi, 1987)

En este sentido, el velasquismo permitió un movimiento doble que provenía tanto de arriba como de abajo, que terminó por cancelar el sistema oligárquico, facilitando el surgimiento de un nuevo rostro plebeyo del país. Las distintas formas de organización que surgieron de los sectores populares, muchas de las cuales contenían rasgos corporativos —determinados en gran medida por el carácter y los límites reivindicativos de sus luchas—, también representaron un esfuerzo por alcanzar la ciudadanía social a través del reconocimiento de sus organizaciones.

El proceso político iniciado en 1968 expresó, entonces, el fin de la enorme separación entre Estado y sociedad. Ambas esferas anudaron lazos lo suficientemente significativos como para que una crisis de la sociedad fuera también del Estado. Conviene subrayar que éste empezó a ser visto por el ciudadano como algo menos distante de su vida cotidiana a pesar de las mediaciones existentes en la relación. Todo este proceso, por cierto, se daba en un contexto de modernización y crecimiento del Estado que tuvo una de sus bases centrales en la creación y el ordenamiento de ministerios y empresas públicas, así como en una nueva racionalidad burocrática. La ruptura entre el poder político y la propiedad de la tierra, por otra parte, hizo que los militares buscaran otro sustento de legitimidad para su régimen; el discurso nacionalista y popular, las reformas y la transformación del Estado que adquirió tanto un carácter como una dimensión nacional, fueron sus fuentes. Por cierto, a la larga, este hecho permitió la consolidación de una esfera política que se confundía necesariamente con el Estado, dado el carácter autoritario del régimen.

Estos elementos —democratización del Estado y la sociedad, modernización del Estado, nueva reinserción en el sistema financiero internacional a partir de una política económica soberana, ruptura entre el poder político y la propiedad de la tierra— marcan la cancelación del régimen oligárquico.

Más importante aún, esos elementos sentaron las bases para que el país ingresara a la modernidad política tal como la precisa Habermas. En otras palabras, empezaron a emerger las bases para la constitución de un pacto y una sociedad democráticas, sustentadas en el reconocimiento del "otro" como hombre igual y libre. En el plano político se expresó en la conformación de un sistema con tres tercios: la izquierda, el APRA y la derecha. Otro tanto puede decirse de un conjunto de reformas constitucionales de las que nos ocuparemos más adelante.

2 La Constitución de 1979: el Estado y sus instituciones fundamentales

La caída del velasquismo en 1975 y el período de contra-reforma llevadas a cabo por el régimen de Morales Bermúdez, que buscaba dismantelar

las transformaciones velasquistas y romper el esquema de relaciones con los de abajo, implementando a partir de 1978 políticas fondomonetaristas frente a la crisis económica, explica, aunque parcialmente, las importantes movilizaciones populares de aquellos años.

El Estado, consecuencia del velasquismo, aparecía homogeneizando el sistema de oposiciones del país, por uno de sus lados. A pesar de la heterogeneidad y la multiplicidad de los movimientos sociales y sus demandas, el Estado aparecía ya como un vértice ordenador claramente referencial. (Ballón, 1986a)

La Asamblea Constituyente, convocada en el contexto de la protesta popular, de la ruptura entre la clase obrera y el Estado y entre la primera y los industriales que empezaban a demandar el retorno a la democracia ante el aislamiento del gobierno, aunque estuvo lejos de gestar un pacto democrático en la Constitución que se promulgó en 1979, constituyó un esfuerzo significativo de distintos actores por afirmar un sistema político moderno para el país. La Asamblea fue en ese sentido, y a pesar de sus innumerables contradicciones y limitaciones, expresión de un momento importante de negociación y articulación de intereses. De manera breve, queremos subrayar algunos de los aspectos más importantes de la Carta Magna en tanto que allí se establecen las bases legales de la institucionalidad vigente en el país.

En lo económico, la Constitución encierra una propuesta liberal capitalista clásica. A partir de señalar el carácter privado y la inviolabilidad de la propiedad, postula una economía social de mercado, la libertad de comercio e industria y el pluralismo empresarial. El tratamiento dado a los bienes de uso y consumo, así como a los de producción, obvia algunos de los cambios operados en el país a partir de 1968 o los reduce a afirmaciones genéricas como aquellas referidas a la participación de los trabajadores en las utilidades o el carácter social de la riqueza. (Rubio y Bernal, 1981)

El sistema político que estableció la Asamblea Constituyente es el de la democracia representativa, que aparece formulada como un simple mecanismo para elegir gobernantes cada cinco años, obviándose todo mecanismo de participación o consulta popular entre elección y elección. Por esta vía, la Constitución tiende a mantener una innegable elitización del poder político en manos de los gobernantes, sin plantearse otro tipo de posibilidades. Dos modificaciones positivas en este terreno, conviene señalarlo, fueron el otorgamiento del voto a los analfabetos y la eliminación de toda restricción a la existencia de los partidos políticos.

En la vertebración de los poderes del Estado se observan los cambios más significativos. La Constitución fortaleció al Ejecutivo sobre el Congreso al otorgar al Presidente el derecho a la observación o veto legislativo, mayor poder en materia presupuestaria recortando el que tenía el legislativo en la Constitución anterior; además autoriza la delegación de atribuciones legislativas. El Poder Judicial, por su parte, no fue objeto de mayores modificaciones.

Adicionalmente, en este terreno hay que subrayar dos elementos que introdujo la Constitución. A pesar de las ambigüedades y los recortes que establece sobre el particular, abrió la posibilidad de la regionalización y, por

consiguiente, de los gobiernos regionales parcialmente elegidos por sufragio; en segundo lugar, estableció el rol de las municipalidades y de su poder que emana del voto secreto, universal y directo en cada circunscripción. Por este camino se amplían en alguna medida los espacios de participación de los ciudadanos.

Finalmente, en lo que se refiere a los derechos constitucionales, la Carta de 1979 garantiza formalmente un respeto sustantivo a los derechos del ciudadano, asegurando las libertades democráticas clásicas (personal, de expresión, de reunión, de tránsito, la inviolabilidad del domicilio, etc.), aunque la violación a las mismas queda abierta a través del régimen de excepción (estado de emergencia o de sitio).

A la vez, la Constitución, al incluir un conjunto de principios, reconoció varios derechos importantes de los trabajadores: el derecho al empleo, a la seguridad social, a la educación y la cultura; a una remuneración digna; etc. Si bien no se establecen mecanismos concretos que garanticen su cumplimiento, constituyen un marco útil para la defensa de algunos derechos fundamentales.

En esta lógica, instrumentos como el Hábeas Corpus, el Amparo o la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales suponen la existencia de mecanismos e instancias en torno de las cuales es posible desarrollar una lucha política importante.

Sobre esta base legal se sustenta nuestro sistema político. Interesa ahora confrontar dicha base con la realidad de sus instituciones, con el sistema de partidos existente y su funcionamiento, para tener una imagen más cabal de nuestro sistema político.

Durante el velasquismo, el Estado peruano indudablemente se expandió y asumió un activo rol como agente económico y regulador de la sociedad. Sin embargo, mantuvo su carácter secularmente centralista y fue incapaz de superar las agudas desigualdades regionales, manteniendo inalterable si no profundizando la desatención a las zonas más pauperizadas del país (Amat, 1981). La desintegración y la desestructuración nacional no fueron solucionadas y por ello amplios sectores ciudadanos no aceptaban la legitimidad de las acciones estatales. Legitimidad que se cuestionaba aún más en la medida en que en los últimos 15 años los gastos del gobierno central no correspondían a las necesidades de la población. Así, por ejemplo, los gastos militares y en general los gastos de defensa llegaron a superar el 25% del Presupuesto de la República, en contraste con los montos insignificantes que se asignaban a las políticas sociales del Estado o al desarrollo de las regiones más atrasadas del Perú.

El enorme esfuerzo del velasquismo por modernizar el Estado no pudo resolver los límites de su legitimidad y, posteriormente, después de 1980, el funcionamiento de las instituciones tampoco ha logrado avances significativos en este terreno, en la medida en que cada una de ellas, como veremos, también tiene una legitimidad débil por distintas razones.

El Poder Legislativo, por ejemplo, carece de consenso en la ciudadanía respecto del significado y de los alcances de su actividad por varios motivos (Bernal, 1984).

a. Sus mecanismos internos de funcionamiento son obsoletos y le quitan toda posibilidad de eficiencia: burocratización, equipamiento deficiente, etc.

b. La Constitución de 1979 genera un desequilibrio funcional y de atribuciones entre los órganos Ejecutivo y Legislativo, que traba la modernización del Parlamento.

c. No existe una tradición parlamentaria nacional, lo que acentúa la pérdida de poder y las dificultades de representación de los intereses nacionales y populares en el Parlamento.

d. Las iniciativas parlamentarias dependen de las relaciones mayoría-minoría y de la tolerancia de las primeras antes que de la importancia de los proyectos.

e. La composición marcadamente heterogénea del Parlamento, que también expresa la estratificación social de nuestra sociedad.

De allí que no llame a sorpresa que el Ejecutivo concentre las facultades de gobernar y legislar. En esta lógica, entre 1980 y 1984, el Ejecutivo promulgó 276 decretos legislativos, a los que se añadieron 421 leyes aprobadas por el Parlamento a iniciativa de aquél (Bernales, 1984). Esta tendencia se ha mantenido más o menos en los mismos términos durante el gobierno aprista.

Adicionalmente, las aplastantes mayorías en las cámaras, tanto de AP-PPC entre 1980-1985, como del APRA a partir de entonces, limitaron el significado de la actividad parlamentaria, si bien redujeron las tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, reducción que favorece la estabilidad del sistema.

En lo que se refiere al Poder Judicial, constitucionalmente definido como el espacio que resuelve los conflictos que son llevados al Estado, permanentemente es acusado de corrupción, manipulación y cuando menos de ineficiencia (Pásara, 1984). Tradicionalmente subordinado al poder político, carente de recursos, figura siempre entre las instituciones que peor funcionan en el país. Durante el gobierno de Belaúnde, los escándalos y los problemas en este sector del Estado, que desde hace por lo menos 50 años tiene un rango de hermano menor y pobre de los otros poderes, se sucedieron con inusitada frecuencia contribuyendo a un deterioro mayor de su imagen.

A pesar de los esfuerzos de distintos actores por cambiar esta realidad, lo claro es que los principales soportes institucionales de un régimen democrático no tienen aún la solidez que debieran. De allí que la ciudadanía refuerce su confianza y su respaldo a los hombres antes que a las instituciones, lo que afirma elementos autoritarios de nuestra cultura política. Unas breves líneas sobre los partidos y su funcionamiento, redondean esta referencia a nuestro sistema político y sus bases.

El velasquismo puso en receso por un largo período a los partidos tradicionales de la derecha, a la par que abrió innumerables espacios a la organización popular. Espacios en los que, de una manera u otra, se fueron desarrollando los partidos de izquierda, especialmente los de la llamada nueva izquierda, en una relación bastante dinámica con el movimiento social y manejando una rígida interpretación del leninismo.

El retorno a la democracia presentó en este terreno, como en otros, una paradoja. Los empresarios y los industriales, acostumbrados durante el gobierno militar a actuar políticamente desde sus gremios (Castillo, 1986; Durand, 1982), no se sintieron representados cabalmente por los partidos de derecha, lo que influyó en la menor institucionalización de éstos a partir de 1980.

Los partidos de izquierda, que durante el velasquismo actuaron frecuentemente a través de los gremios populares e hicieron política desde ellos, lograron a partir de 1980 una institucionalización relativa que los hizo alejarse de aquéllos. El acceso al sistema político vigente, a sus mecanismos e instituciones y las formas que asumieron para ello, los alejó de sus representados de antaño.

Por caminos distintos, los partidos de derecha tradicional y los de izquierda resultan así compartiendo los mismos vacíos y similares dificultades para articularse y representar a sus supuestas bases naturales. Los partidos de derecha, por cierto, nunca estuvieron interesados en el funcionamiento de un sistema político estable. Despreocupados y sin mayor interés por buscar la representación de la sociedad, se acostumbraron a resolver los procesos políticos y económicos a partir de la fuerza aplicada desde el Estado. Esta es otra razón de su débil institucionalización.

La izquierda, por su parte, marcada por una determinada lectura del leninismo, traumatizada por el impacto del velasquismo y con el fantasma de Mariátegui asediándola, nunca tuvo entre sus preocupaciones la cuestión del sistema político. Carente de propuestas en este sentido, se fue haciendo a imagen y semejanza de su discurso ideológico y de sus sucesivas adaptaciones al proceso político. Ello se hizo especialmente patente a fines de los setenta, cuando siendo actores fundamentales de la caída de la dictadura, no fueron capaces de ser dirección política y proponer una salida a la crisis de dominación a la que habían contribuido de manera significativa. (Nieto, 1983)

Esta ausencia en la Asamblea Constituyente fue clara cuando sus propuestas sobre un sistema político por lo general se agotaban en la vaguedad de la democracia directa, olvidando que el propio Lenin sostenía que "sin instituciones representativas no podemos concebir la democracia proletaria".

El único partido histórico de este país, el APRA, —hoy finalmente en el gobierno tras un largo período de espera no ausente de negociaciones y conciliaciones— careció en los últimos 25 años de una propuesta moderna y audaz de sistema político. Sus postulaciones primigenias, sobre el Consejo Económico por ejemplo, que de alguna manera planteaban más ampliamente los problemas de representación y participación de la sociedad, simplemente desaparecieron.¹ En tanto partido caudillista, desde los tiempos de Haya combinaron fundamentalmente una propuesta de democracia social con un interés plebiscitario en el sentido weberiano del término.

En ese lapso, su relación con la sociedad y con los movimientos sociales fue esencialmente clientelística y reprodujo en buena medida los esquemas caudillistas y autoritarios que se daban en el interior de la vida del par-

tido. La historia del movimiento magisterial y del propio movimiento obrero sindical, entre fines de los 50 y mediados de los 60, es testimonio claro de lo que decimos.

De allí que los partidos políticos en nuestro país, más allá de sus intenciones, reprodujeron permanentemente rasgos de cooptación y centralismo. En esta lógica, hoy, por ejemplo, no debe ser una sorpresa constatar el enorme peso de Alan García en lo que debemos entender por sistema político en nuestro país. El es el interlocutor de la sociedad y es el interlocutor de los partidos, el suyo incluido. De alguna manera es la expresión de este vacío que señalamos, combinado con los ingredientes de audacia y de legitimidad/seguridad que tiene su figura.

Sin embargo, pecaríamos de injustos y superficiales si no reconociéramos intentos de búsqueda que se dan en el interior de los distintos partidos de Izquierda Unida como de sectores del APRA para pensar y desarrollar un sistema político democrático y moderno en el país.

Conviene subrayar en esta perspectiva, la importancia y la significación de la democratización interna del APRA que, luego de la muerte de Haya, realizó importantes ajustes en el funcionamiento partidario. La designación de sus candidatos a alcaldes en 1983 y a la Presidencia de la República y al Parlamento en 1985, mediante elecciones democráticas internas, es la más significativa.

3 El retorno a la democracia y el momento actual

Las elecciones de 1980 sancionaron el retorno al gobierno de Fernando Belaúnde y de algunas de las fuerzas de la derecha del país. Muy esquemáticamente, por el momento, nos interesa subrayar la existencia de cuatro escenarios de la política nacional, entre esa fecha y 1985:

a. El primero comprendió a los poderes del Estado que hicieron ostensibles sus debilidades y limitaciones.

b. El segundo fue el de los gobiernos locales, que además de reforzar su papel como factores de estabilidad democrática, posibilitaron importantes momentos de reencuentro entre la izquierda (IU) y los sectores de pobladores, además de impulsar cambios en la concepción de la política por parte de dicha fuerza, a partir de la experiencia de gobierno que adquirió.

c. El tercero fue el del mundo sindical, duramente golpeado por los efectos perversos de la crisis económica y el neo-liberalismo del gobierno, que debilitó al extremo sus precarios lazos con el Estado y los llevó a una ruptura total con los empresarios.

d. Finalmente, el cuarto escenario fue el de la guerra, que enfrenta a Sendero Luminoso con las Fuerzas Armadas.

En cualquier caso, es muy claro que el triunfo y el gobierno de AP-PPC no fue continuación de las tendencias y los cambios desarrollados en los setenta. Ni el belaudismo expresaba el afán democrático de importantes sectores de la sociedad, ni Sendero, la continuidad —violencia y terror mediante— de las luchas populares.

Ambos actores, ausentes en los setenta, terminaron por configurar lo que Manuel Garretón llama una sociedad bloqueada. En otras palabras, al no ser los partidos políticos capaces de construir una representación política e institucional que expresara los cambios de los setenta, permitieron una situación de *impasse*.

La política, privilegiada en los setenta, le cedió el espacio a la guerra; los cambios y las reformas sucumbieron ante el neo-liberalismo, y el tejido social que se había ido fortaleciendo se fragmentó y desestructuró en el marco de la crisis económica. Este fue a su vez, en este período, el aspecto más visible de una crisis mayor y más profunda. (Ballón, 1986)

El año 1985 encontró a nuestro país frente a una opción dramática: seguía avanzando por los senderos de la guerra o insistía en construir su camino a través de la política, fortaleciendo la democracia e incorporando a ella a los de abajo. Todo señala que en las elecciones de ese año, la sociedad y los partidos, mayoritariamente, optaron por el segundo camino. Los resultados electorales —APRA 48%, IU 25%, PPC 12%, AP 5%— sancionaron la derrota de las fuerzas regresivas en las elecciones así como el aislamiento de las fuerzas de la guerra. El electorado, entonces, persistió en sus expectativas —bloqueadas un tiempo— por la democratización del Estado y de la propia sociedad.

Tanto el triunfo del APRA y el porcentaje de IU, como el gobierno de Alan García, pueden ser entendidos como un intento por desbloquear a la sociedad y a la democracia. García y el APRA ganan con una oferta que de una u otra manera expresaba la situación en aquel entonces: "Un Presidente para todos los peruanos". Oferta acompañada de un discurso que reivindicaba el papel de los sectores populares como indispensable para construir la democracia, al mismo tiempo que la necesidad de un Estado nacionalista para superar la crisis de la economía en manos del FMI.

En este sentido una de las primeras tareas que se plantea el gobierno de Alan García es, como él mismo señala, el acercamiento del Estado a la sociedad y la conversión de aquél en popular y nacional. Con ello, Alan García busca empatar con las corrientes más progresivas desarrolladas en la década del setenta.

Desde este punto de vista el proyecto aprista —y más concretamente el proyecto alanista— busca nuevamente reestablecer los puentes que se fueron construyendo años atrás entre el Estado y la sociedad, convirtiendo al primero en un actor fundamental de la política. Por ello no es extraño el desarrollo de una política estatal que intenta establecer el diálogo con los sectores populares, particularmente con los del mundo rural, vía los Rimanacuy o encuentros directos con los campesinos, como veremos más adelante.

La política aprista descansa básicamente sobre dos líneas esenciales: una política económica que busca reactivar la economía aumentando para ello el consumo y reduciendo el desempleo y la apertura del Estado a la sociedad, mediante políticas que tienden a la modernización y democratización de éste.

Estas pretensiones chocan incesantemente con un conjunto de dificul-

tades y limitaciones. La primera es la propia existencia de la "guerra sucia". La presencia del APRA en el gobierno no ha significado un cambio de la estrategia antisubversiva. Por el contrario, su mantención está reforzando una alianza entre el gobierno y las FF.AA., al mismo tiempo que una política represiva que se manifiesta en masacres a poblaciones civiles y a presos políticos que permanecen sin sanción.

La segunda es la persistencia de una crisis económica para la que no hay solución en el corto plazo; ésta obligaría a concertar voluntades e intereses diversos; sin embargo, el gobierno, en la actualidad, ha optado por excluir a los sectores sindicales organizados, obviar a los gremios empresariales y buscar una relación preferencial y especial con los grupos ligados al gran capital monopolístico.

La tercera es la implementación de un estilo presidencialista y caudillesco que no ayuda a convertir a los sectores populares en actores políticos, a pesar, por ejemplo, de los Rimacucuy, que han permitido el surgimiento de un nuevo espacio en el cual las demandas de los campesinos se expresan organizadas a través de las Comunidades. Por contraste, y ello es parte de las ambigüedades gubernamentales, en el mundo urbano la forma varía sustancialmente; allí, el gobierno aprista ha decidido, como hemos afirmado, obviar al mundo sindical organizado y convertir lo que es un sistema de ayuda al ingreso temporal de los sectores más pauperizados en un sistema de clientelismo, por ejemplo.

La cuarta limitación, finalmente, radica en la propia maquinaria aprista que anda muy rezagada de la propuesta presidencial.

A través del presente trabajo, y teniendo como eje los esfuerzos de modernización y democratización del Estado, analizaremos y veremos con mayores detalles algunos de los rasgos y límites señalados.

II La modernización y la democratización del Estado

Decíamos en el punto anterior, que el velasquismo constituyó uno de los esfuerzos más significativos de modernización del Estado que se han producido en nuestro país, así como uno de los períodos de democratización social más profundos. Lo paradójico es que se trataba de una dictadura que recortó al máximo los espacios de democracia política.

Muchas de las transformaciones introducidas en aquel entonces —que supusieron la liquidación del Estado oligárquico—, con el retorno a la democracia intentaron ser revertidas. De una dictadura que desarrolló una propuesta de modernización del Estado y la sociedad, que permitió que el primero fuera propugnador de solidaridades, el país pasó a una democracia en la que el nuevo gobierno se empeñó en desmantelar el Estado y en desorganizar, desde él, la sociedad.

Va a ser recién a partir de 1985, con el triunfo del APRA en los comicios de ese año y con la iniciativa y la capacidad de propuesta del Presidente García, que desde el Estado se empiezan a desarrollar políticas y medidas que apuntan a la modernización y a la democratización de éste.

Este proceso es el que nos lleva, a los efectos de este punto, a concentrarnos en las propuestas estatales de los dos últimos años. Entenderlas en su amplitud, pero también en sus límites, será fundamental para, más adelante, entender la lógica de los actores sociales frente a ellas.

1 La propuesta del gobierno para la modernización del Estado

El gobierno aprista ha iniciado un proceso de transformaciones económicas y sociales destinado a reactivar la producción y estabilizar la economía, que busca superar los desequilibrios regionales y el centralismo económico, teniendo en el desarrollo agrario uno de sus ejes fundamentales.

Tal proceso, las más de las veces ligado a la voluntad presidencial antes que a una propuesta del partido gobernante, para concretarse en políticas públicas requiere de un aparato estatal eficiente en su gestión y que permita la participación de la población y sus organizaciones sociales en el proceso de toma de decisiones por limitada y secundaria que sea la propuesta gubernamental en este sentido.

De allí que el primer reto del gobierno sea superar los enormes problemas de burocratismo e hipertrofia centralista, el debilitamiento de las funciones reguladoras del Estado, la falta de motivación e interés de los funcionarios y la enorme descoordinación institucional e inter-institucional existente. En otras palabras, el gobierno tiene que superar la actual situación del aparato estatal, seriamente debilitado por la gestión anterior.

Tal necesidad es claramente reconocida en algunos de los documentos rectores de la política gubernamental² en los que se le otorga prioridad a la necesidad de construir un "Estado democrático, descentralizado, justo y eficiente", buscando modernizar su gestión para planificar, concertar y simplificar el manejo de las políticas públicas.

El Plan de Desarrollo 1986-1990 le da un énfasis particular a la descentralización productiva y político-administrativa como parte de la estrategia de desarrollo económico, estableciendo, en lo concerniente al Estado, la necesidad de dinamizar su acción descentralizada en apoyo a la conformación de los gobiernos regionales a fin de revertir las tendencias centralizadoras y concentradoras del Estado, siguiendo el expreso mandato constitucional.

En el mediano plazo, conviene recordarlo, se ha establecido como objetivo de crecimiento económico el avance en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, a nivel de vivienda, educación, salud y alimentación. Crecimiento que deberá ser alcanzado a través de un proceso de concertación productiva con los distintos agentes del sector privado. La eventual gestión de tales programas concertados supone formular respuestas inmediatas, a fin de adaptar la gestión y la estructura del Estado para tales logros de crecimiento.

Hasta la fecha, el gobierno ha estado concentrado en la elaboración de propuestas y alternativas en áreas críticas vinculadas al objetivo de desarrollo. De acuerdo al Instituto Nacional de Planificación, existen cuatro áreas

fundamentales, en algunas de las cuales se han empezado a implementar ya algunas medidas concretas:

a. En el área de la reforma del gobierno central se intenta desarrollar una propuesta sobre la nueva organización y las competencias de los organismos centrales del Estado, buscando adecuarlos al proceso de descentralización político-administrativa y optimizar el sistema de decisiones y la formulación de políticas en este nivel. Como consecuencia de la Ley de Bases de la Regionalización deberán introducirse modificaciones en la naturaleza misma de los ministerios, en los que éstos asuman funciones normativas, descentralizando los actos administrativos, de servicios y de proyectos a los gobiernos regionales. La creación del Ministerio de la Presidencia y del sistema de informática para la toma de decisiones constituyen avances en este sentido. La reciente formación del Ministerio de Defensa, que agrupa a los de Aeronáutica, Guerra y Marina, es también parte de esta racionalidad.

A través de éstos y otros cambios, el gobierno busca optimizar el proceso de toma de decisiones y de formación de políticas, al desprenderse los órganos centrales de la carga administrativa que actualmente soportan. Este proceso debe acelerarse con la implementación de las regiones, programada para el 10 de julio del presente año.

b. En el área de la descentralización político-administrativa se quiere acompañar la constitución de los gobiernos regionales con la elaboración de propuestas respecto de la conformación administrativa, el marco normativo de las relaciones con el nivel central y la gestión regional de recursos financieros y presupuestales.

El ejercicio reciente del Presidente de la República de reunirse con los funcionarios de las Corporaciones Departamentales, los funcionarios estatales y los diputados de cada circunscripción, además de una medición de temperatura, era un primer paso en este sentido.

Este proceso, por cierto, cuenta con la resistencia de los sectores y del Consejo de Ministros a aceptar ceder a los niveles descentralizados, competencias para la ejecución de proyectos de inversión y ejecución de los servicios.

Por lo demás, en esta área, lo avanzado por el INP son fundamentalmente diagnósticos.

c. En el área del apoyo administrativo a la concertación productiva, se trata de constituir un soporte institucional para la ejecución de los programas productivos que da prioridad al Plan Nacional de Mediano Plazo.

En este sentido, y en el corto plazo, se intenta asegurar la desburocratización y los problemas que se derivan de las rigideces de los procedimientos y la lógica micro-administrativa de los órganos estatales. Con ello, se sentarían las bases para dar cumplimiento al mandato de la Constitución Política sobre la organización de la Planificación concertada.

En esta perspectiva, el Instituto Nacional de Planificación ha ampliado la composición de su Consejo Consultivo incluyendo algunos representantes de organizaciones sociales y se encuentra embarcado en la revisión del marco jurídico administrativo del Estado, en la definición de escenarios per-

manentes de negociación, así como en la definición de contratos-programa entre el gobierno y las empresas del Estado.

En este camino, el Presidente ha anunciado el próximo envío al Legislativo de una propuesta de conformación del Congreso Económico de la República, como espacio fundamental de concertación entre los factores de la producción, capital y trabajo, y el Estado. No queda claro sin embargo cuál será su papel y sus funciones.

d. Finalmente, en el área de formación de personal del Estado se quiere desarrollar un programa para las funciones de alta asesoría y de formación de políticas para la toma de decisiones de nivel político a través de la constitución del Centro de Altos Estudios para el Desarrollo. Este intento, por el momento, se enfrenta a la ausencia de un amplio compromiso político e institucional que impide concentrar recursos en su formación. En el corto plazo, en cualquier caso, aunque de manera restringida, se viene capacitando a algún personal para el futuro manejo técnico de la concertación productiva. Según el Instituto Nacional de Planificación, en este esfuerzo hay aún un retraso en la definición intrasectorial de responsabilidades y una confusión de campos funcionales intersectoriales respecto del proceso de concertación para las líneas prioritarias de crecimiento.

En relación a estas cuatro áreas prioritarias se han creado nuevas instancias estatales como el Instituto de Comercio Exterior, y se vienen introduciendo algunas reformas en el interior de otras, vinculadas a las líneas de crecimiento que establece el Plan Nacional de Desarrollo: Ministerio de Economía y Finanzas, Industria, Agricultura, Pesquería, el Banco Central de Reserva, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, COFIDE, la banca estatal de fomento, CONADE y el Instituto Nacional de Planificación.

Adicionalmente, y además de estas áreas prioritarias, otra medida importante, por lo que implica como intento, ha sido la reorganización del Ministerio del Interior y la unificación de las fuerzas policiales, así como su reorganización. Si bien los resultados no han sido todo lo felices que esperaba el gobierno, la medida no deja de ser significativa.

Ahora bien, antes de concluir con el punto, cabe resaltar que hay aspectos centrales e instituciones pilares de la gestión estatal, caracterizadas por su ineficiencia, que permanecen intocadas: es el caso del Legislativo y del Poder Judicial por citar dos ejemplos. Ello es particularmente grave en un país con una tradición marcadamente presidencialista que se ve fortalecida por las características de nuestro primer mandatario.

Finalmente, conviene señalar que todo este proceso se da en un contexto en el que el Estado se viene enfrentando con cierta regularidad a su burocracia, organizada en la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales que agrupa un porcentaje significativo de los casi 600.000 trabajadores públicos que presionan básicamente por mejoras en sus remuneraciones. (Burneo, 1980)

Adicionalmente —y esto conviene señalarlo a fin de evaluar mejor la viabilidad de algunas de estas reformas— éstas, mayoritariamente, vienen siendo impulsadas por el entorno de confianza del Presidente de la República. Las contradicciones y diferencias dentro del partido gobernante,

y de éste con el Presidente, se manifiestan con frecuencia. Y éste es un factor a considerar.

2 Democratización del Estado

Hay dos áreas y niveles donde es posible detectar cuánto se ha democratizado un Estado. El primer nivel corresponde al Estado como aparato, es decir, en tanto burocracia y conjunto de instituciones. El segundo, es en cuanto a relaciones. Este último remite a espacios que pueden darse dentro del Estado como fuera de él. Entender el Estado como conjunto o suma de relaciones sociales, económicas, políticas e ideológicas nos lleva necesariamente a entender las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Desde este punto de vista todo proceso de democratización es al mismo tiempo una reforma que tiende a modificar al Estado en estas dos dimensiones.

2.1 Reforma dentro del Estado: En este terreno es difícil hablar de un proceso de reformas democráticas. Las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo favorecen abiertamente al segundo, permitiendo así, muchas veces, que éste gobierne prescindiendo del Legislativo. Por otro lado, las relaciones entre el Ejecutivo y los sectores ministeriales son verticales. Para el presidente, como él mismo lo señaló, sus ministros son meros secretarios. Estos dos aspectos han reforzado a la presidencia, cuestión ya contemplada en la Constitución del 79, posibilitando así un estilo caudillesco que ayuda muy poco a democratizar el Ejecutivo. Esto permite concentrar decisiones y recursos en el Ejecutivo, además de deslegitimar al Legislativo al ser reemplazado por el primero.

El Poder Judicial es, quizás, el área estatal donde menos reformas democráticas se han operado. En este sector campea la corrupción y la ineficiencia, adquiriendo muchas veces verdaderas formas mafiosas. Cabe señalar que éste goza de autonomía, lo cual implica que cualquier reforma debe venir necesariamente de ellos mismos. Se puede afirmar sin riesgo de equivocación, que el Poder Judicial es uno de los sectores más desprestigiados del Estado.

En lo que respecta a las Fuerzas Armadas y policiales podríamos decir que en este sector tampoco se han dado reformas democráticas. Es más, durante el período 79-80, la dictadura militar procedió a dictar un conjunto de dispositivos legales que permitía a las FF.AA. actuar políticamente y en algunos casos, como bajo los estados de emergencia o excepción, controlar lo esencial de las decisiones políticas. La actuación de las Fuerzas Armadas y Policiales en estos últimos años ha sido una de las más antidemocráticas que recuerde nuestra historia. Su participación en la "guerra sucia" que hoy envuelve al país es la mejor demostración. Cabe precisar, sin embargo, que el gobierno aprista ha llevado a cabo una reorganización policial, sobre la cual es muy prematuro pronunciarse, pero que tendería más bien hacia una racionalización. Asimismo se ha aprobado la creación del Ministerio Único de Defensa, que tiene como objetivos centrales unificar

el presupuesto militar hoy disperso en tres ministerios militares y lograr una mayor subordinación del mando militar al civil.

Finalmente está en marcha un proyecto de regionalización del país que supone simultáneamente un proceso de desconcentración y descentralización estatal y, por lo tanto, de democratización. La regionalización implica una nueva división política y geográfica del país, al mismo tiempo que la posibilidad de desconcentrar recursos y decisiones. Se trataría, en consecuencia, de liquidar uno de los más importantes remanentes del Estado oligárquico: el excesivo centralismo y concentración del Estado en recursos y decisiones.

La regionalización, por otro lado, implica la constitución de gobiernos regionales y de Asambleas también regionales. A ello se añade que una parte del presupuesto nacional tendrá que derivarse a estas regiones y gobiernos, gozando estos últimos de un buen margen de autonomía en el manejo de tales fondos. Desde este punto de vista la regionalización es un nuevo tipo de relación entre estas nuevas regiones y la capital. Es decir, una forma de superar el excesivo centralismo y los grandes desequilibrios regionales que presenta la actual división política del país.

A ello se suma el surgimiento de instituciones que pueden jugar un rol importante dentro del proceso de democratización como la Fiscalía de la Nación y el Tribunal de Garantías Constitucionales. El primero está aún sujeto a presiones políticas que minan su capacidad de iniciativa. Asimismo, la Fiscalía también abarca las funciones del Defensor del Pueblo. Es decir, dos funciones concentradas en una misma institución.

2.2 Reforma fuera del Estado: ¿Cómo se mide la democratización del Estado en su relación con la sociedad? Seguramente uno puede utilizar múltiples variables. Para este fin, sin embargo, hemos considerado tres elementos:

— La vigencia o no de libertades políticas y sociales, que incluye todo lo concerniente a los derechos humanos.

— Políticas sociales del Estado. Es decir todo lo vinculado al gasto fiscal que tenga como objetivo la satisfacción de demandas o necesidades sociales.

— La creación de nuevos espacios para que los actores políticos y sociales puedan participar dinámicamente en la elaboración de políticas estatales, lo que alude necesariamente a los llamados espacios de concertación.

Sobre el primer punto diremos que en el país se respeta muy poco los derechos y las libertades políticas del individuo, más aún, si éste pertenece a los sectores más bajos. Por otro lado, debido a la "guerra sucia" que hoy se desarrolla, diversas zonas del país se encuentran bajo estado de emergencia.

En dichas zonas no sólo se han suspendido una serie de garantías constitucionales sino que también se han constituido los comandos político-militares. Estos comandos, hay que destacar, han asumido el control político de la zona, reemplazando, en la práctica, a las autoridades civiles. Es esto, en parte, lo que ha permitido que el accionar de las FF.AA. y Policiales sea

extremadamente autoritario y no muestre ningún respeto por el valor fundamental de toda sociedad: la vida. Ejemplo de ello, son las masacres o asesinatos colectivos, sobre todo en algunas comunidades campesinas. Entre ellos, el caso más extremo fue la masacre en los penales, en junio del año pasado, donde cerca de 300 presos políticos fueron prácticamente fusilados, luego de un motín.

A grandes rasgos podemos afirmar que este gobierno como el anterior —y en particular en lo que respecta a las FF.AA. y policiales— no respeta los derechos humanos y las libertades individuales. La excepción es el respeto a la libertad de expresión que, como sabemos, es ejercida básicamente por los dueños de los medios de comunicación.

Sobre el segundo aspecto, si bien no se muestran avances significativos en cuanto a la satisfacción de demandas —en áreas como salud, educación y vivienda—, por lo menos en algunas de ellas, se intenta organizar a la población con el objetivo de aminorar el impacto de la actual crisis económica. Ejemplo de ello son los llamados Comités de Salud, principalmente en los barrios populares. Sin embargo, la experiencia más ilustrativa sobre organización popular se encuentra en el programa del vaso de leche, puesto en práctica por el anterior municipio de Lima. Esta experiencia significó la organización de 7.500 comités de vaso de leche que agrupaban a su vez a más de 120 mil madres de familia, todas ellas pertenecientes a sectores populares.

Por otro lado, existe una contracción del gasto público en dichas áreas (salud, educación y vivienda). Hay que precisar, sin embargo, que el gobierno aprista ha venido implementando, como veremos más adelante, un conjunto de acciones para incrementar el ingreso popular, y poder así aumentar la demanda para reactivar la economía nacional.

Sobre el tercer aspecto diremos que el sector más privilegiado es el agrario. En los otros sectores, particularmente en el industrial, estos espacios casi no existen. Ya sea porque se omite a los sindicalizados con argumentos discutibles, como también a los gremios empresariales al optarse por una relación más estrecha y directa con los doce grupos monopólicos más importantes, los llamados "doce apóstoles".

Respecto a la concertación es preciso diferenciar dos niveles. Por un lado, la que promueve el Ministerio de Agricultura y que está orientada más hacia la fijación de precios, niveles de producción, etc. Este tipo de concertación se basa en la existencia tanto del Congreso Unitario Agrario (CUNA) —que agrupa a su vez a un conjunto de comités de productores— y de la Organización Nacional Agraria (ONA), como de las múltiples presiones que ejercen los comités o, simplemente, los agricultores por lograr sus reivindicaciones. Por otro, la que promueve directamente el gobierno y más concretamente el Presidente de la República. A diferencia de la anterior, ésta se ubica más en el terreno político y busca, sobre todo, la generación de nuevos actores para que, luego, puedan organizarse y defender sus derechos e intereses.

El ejemplo más resaltante de esto son los famosos Rimanacuy (palabra quechua que significa encuentro). Se trata de reuniones entre el Presidente

de la República, los ministros y sus asesores con los presidentes de las distintas comunidades campesinas del país. Si bien es cierto que no han redundado en nuevas formas de organización, por lo menos han servido como escenario en el cual las comunidades campesinas han presentado sus múltiples y seculares reivindicaciones. Además, los Rimanacuy han permitido un nuevo tipo de relación entre este sector campesino y el gobierno, definida por dos elementos:

a) Se trata de una relación directa con el poder, obviando los canales burocráticos de por sí anquilosados.

b) Esta relación se expresa también en leyes como las de Titulación y Comunidades Campesinas aprobadas por el parlamento luego de los Rimanacuy, que respetan la autonomía de estas comunidades en los planos político y económico.

Es cierto que este tipo de relación permite el caudillismo y el autoritarismo al darle casi toda la iniciativa al poder central; pero también, para el caso peruano, ha servido para que estos comuneros se puedan expresar directamente.

El lado más autoritario de estos encuentros ha sido el haber obviado a las organizaciones gremiales del campesinado. Quizás se pueda argumentar que estos gremios son poco representativos, pero cabe señalar que las demandas de las comunidades campesinas en los Rimanacuy coinciden, según la información utilizada, en un 90% con las reivindicaciones de dichos gremios.

III La democracia local y la modernización del Estado

Presentación

La Constitución de 1979, como dijéramos, abrió un nuevo espacio estatal a la sociedad: los municipios, cuya autoridad emana del voto ciudadano. Sobre el particular resulta indispensable hacer algunas consideraciones por tratarse de uno de los puentes más significativos entre Estado y sociedad.

Creemos que los municipios tienden a afirmarse como uno de los elementos de modernidad y estabilidad del sistema. No obstante tratarse de una de las instituciones más débiles y con atribuciones más limitadas y recursos más pobres del Estado. Al respecto, basta señalar que los municipios en el Perú alcanzaron únicamente el 4% del gasto público, frente a un promedio del 20% que tienen los gobiernos locales en América del Sur. (Althaus, 1986)

Las elecciones municipales de 1980, y especialmente las de 1983, abrieron un proceso bastante importante en algunas de las ciudades más grandes del país, como en ciertos distritos populares e incluso en algunas áreas rurales. Los municipios, sobre todo aquellos controlados por los partidos políticos de la oposición —aunque también algunos liderados por el oficialismo, como fue el caso de Apla en 1982— rápidamente resultaron convertidos en importantes mediadores de las demandas del movimiento de

pobladores, así como de algunas demandas regionales y de otros sectores frente al Estado.

Tal proceso se explica por la ligazón bastante directa entre municipios y vida cotidiana, en sus respectivas jurisdicciones; también se entiende por la mayor proximidad que tiene el sistema de representación, los partidos políticos, en un ámbito más restringido que la sociedad nacional.

En ese contexto, por ejemplo, se puede entender mejor la dinámica de la reciente movilización de los pobladores ante el Estado. Los municipios, por lo menos en el caso de Lima, resultaron reemplazando/suplantando en muchos casos a las dirigencias vecinales. Las pocas movilizaciones masivas que se sucedieron en ese lapso tuvieron como constante el hecho de aparecer encabezadas por municipios controlados por la oposición de izquierda. El efecto correlativo de esta dinámica fue el debilitamiento de muchas de estas organizaciones, en la medida en que los pobladores veían en el municipio la posibilidad de una mayor eficiencia para canalizar sus demandas y sus reivindicaciones. En ese sentido, y desde este ámbito del Estado, fue posible por momentos y en algunos gobiernos locales como Villa El Salvador, Ilo y quizás Carabayllo, compatibilizar democracia social y democracia política, aunque fuera en propuestas restringidas.

Los municipios, por lo menos algunos de los controlados por Izquierda Unida, alentaron experiencias limitadas de participación del movimiento social en la gestión y en la decisión municipal; experiencias por lo general restringidas a una participación asambleística, los cabildos abiertos. Es innegable que se trató de un avance, máxime si asumimos la fluidez —no por ello exenta de conflictos y contradicciones, de demandas no resueltas y de una muy débil capacidad para proponer desde este espacio estatal un determinado orden urbano— de las relaciones entre los gobiernos locales y sus gobernados.

El caso en verdad significativo, aunque excesivamente limitado por su carácter puramente local, es el de Villa El Salvador, como veremos en un momento.

Más adelante y centrados en un caso, el más importante por su dimensión física y poblacional, describiremos algunos elementos de democratización y modernización dentro de la Municipalidad de Lima Metropolitana. Previamente describiremos las implicaciones del mandato constitucional en lo que se refiere a los gobiernos locales.

1 Gobiernos locales: el proceso que abre la Constitución de 1979

Es significativo el énfasis puesto en la descentralización por la Constitución en un Estado fuertemente centralizado que ni siquiera el impulso reformista de los sesenta logró desbloquear en este aspecto. El mismo fortalece a los municipios en relación a las experiencias anteriores, al definirlos como órganos de gobierno y no como administradores de algunos servicios, asegurándoles autonomía administrativa y económica.

Ampliando significativamente el margen de sus competencias posibilita

que una parte de las demandas de la población se dirija antes al municipio que al Estado. Dispone la regionalización del país y un proceso de desconcentración y descentralización del Estado centralizado que recién da sus primeros pasos. Es obvio que estas normas jurídicas implican un proceso medianamente largo que a veces se define más en el camino que en la norma que le da origen. Lo cierto es que en 1980, con las elecciones municipales, arrancó un proceso consistente de traslado de competencias a las municipalidades que facilita las experiencias de democracia local de las que daremos cuenta.

Para hablar de democracia local no es suficiente sin embargo con que existan gobiernos locales elegidos democráticamente por el pueblo. Eso es un pre-requisito pero no más. Muchos municipios, ciertamente la mayoría de los que conocemos a nivel de provincia, siguen siendo un calco del resto del aparato estatal, vertical y burocrático. Incluso poco funcionaron las instancias de gestión que implican algo de concertación interpartidaria y la posibilidad de fiscalización de las minorías, como son los Concejos Municipales cuyas atribuciones fueron fortalecidas en la ley aunque separadas del plano ejecutivo que corresponde al Alcalde. Sólo hasta 1983 existió la posibilidad de que un Alcalde tuviera que presidir su Concejo en minoría pues luego la ley le dio mayoría absoluta al ganador.

El ejercicio democrático entre los partidos —aunque importante—, al lado de la garantizada gobernabilidad, no constituye, sin embargo, lo esencial de la democracia local, al menos no es lo distintivo de ésta. Tanto por la dimensión de su ámbito de gobierno como por el tipo de competencias y la tradición local que incluye diversas experiencias de formas directas de participación en las decisiones y el trabajo colectivo, la democracia local se distingue cada vez más en nuestro medio por su articulación con la organización popular local, autónoma del Estado. Esto es válido tanto cuando se han institucionalizado las formas de participación como cuando la participación se ha dado por el propio peso de la organización popular, aun sin que llegue a formalizarse el proceso.

Para hablar de democracia local hay, pues, que reconocer una dialéctica que enfrenta la tendencia burocrática tradicional de las municipalidades con experiencias de democracia local que las han logrado cambiar de raíz, en algunos casos a nivel de distritos, en forma significativa, en las grandes administraciones. Lo cierto es que la importancia adquirida por los gobiernos locales sobrepasa los casos en los que estas experiencias se han producido y nos permite señalar una tendencia más global a la democratización de los municipios.

Tendencia que comienza por la expectativa de diversas organizaciones populares, por el tipo de demandas que se formulan al Alcalde y los Regidores —que incluyen la propia participación— y por un proceso en el cual en pocos años estas autoridades locales devienen representación real de sus provincias y distritos, incluso más allá de las competencias específicas dadas por la ley, desplazando en alguna medida el rol local y provincial que tradicionalmente se reservaba al diputado provincial.

En los frentes de defensa, en gestiones y protestas ante las autorida-

des nacionales, en grandes movilizaciones políticas y, ahora, en el proceso de regionalización, estas autoridades locales han visto ensanchada su representación política.

El municipio es, sin embargo, un espacio bisagra entre el Estado y la sociedad civil que muchas veces se nos aparece más como parte de esta última, sobre todo si ella se democratiza. La ley precisó sus competencias dándole al principio una organización rígida, vertical y burocrática que originó gran rechazo. Esa ley de 1981 tuvo que ser derogada en 1984 por el Parlamento, flexibilizando lo que originalmente había diseñado como eficiente gerencia de servicios urbanos, rechazada por municipios y poblaciones enteras.

2 Experiencias de participación: democratizando las municipalidades

Vamos a presentar experiencias de democracia local dadas en Lima metropolitana entre 1984 y 1986, aunque con referencias más amplias, procurando tipificar los rasgos municipales sin mayor examen analítico. La distinción que hacemos entre la función provincial y la del distrito tiene que ver con el ámbito de los municipios. Lima metropolitana es un Municipio Provincial que incluye 41 Municipios de distritos. Hay competencias en las cuales la administración provincial es sólo una segunda instancia del distrito y hay competencias exclusivamente provinciales pero que pueden ser delegadas, compartidas, y en ellas el distrito resulta clave para cualquier estructura de participación. Las autoridades en ambos casos son elegidas en el mismo acto electoral.

2.1 Programas de supervivencia popular: A través de los programas de supervivencia popular, se dio en Lima la más extendida forma de participación. La Municipalidad aspiraba a repartir un millón de vasos de leche entre niños de 0 a 6 años de edad. Hacerlo burocráticamente hubiera supuesto por lo menos 1.000 empleados y un gasto que, sin contar la leche, se hubiera ido en sueldos, oficinas, etc. Apoyándose en la organización popular, en más de 100.000 madres de familia organizadas en 7.500 Comités del vaso de leche, se alcanzó y sobrepasó esta cifra sin contar con recursos —salvo leche donada desde el exterior— y con sólo 29 empleados. La movilización de las propias madres ante el Parlamento permitió desde 1984 y 1985 una ley que financia a partir de 1986 la leche en todo el país. Su propia lucha logró, en 1987, que la nueva administración municipal retrocediera en sus intentos de desconocer la organización popular.

Pero desde antes, en vinculación a esos mismos Comités, se pudo realizar un programa de salud primaria, con campañas educativas, de vacunaciones, etc., donde la organización de las mujeres jugó un rol central. También a partir de la iniciativa popular se apoyó más de 350 comedores populares organizando una red de abastecimiento y dando apoyo técnico.

En todos estos casos la política gubernamental se realiza por y a través de la organización popular. Sólo opera si se trata de demandas sentidas

y la operación y administración fue un acto de co-gestión entre gobierno local y organización popular. Incluso la fiscalización —que tanto importa a los burócratas— se produjo con gran eficiencia. Las madres fueron las mejores fiscales al ser las directas interesadas. La eficiencia de tales mecanismos fue reconocida por misiones de auditoría de la Comunidad Europea y el gobierno de Holanda, donantes de leche y avena, anotando en sus informes que este programa participatorio es uno de los que menos merma mostró en la distribución de alimentos, problema clave de las acciones de este tipo.

2.2 Programas de vivienda popular: En ciudades como Lima, que hace cuarenta años que crece por invasión, la previsión municipal aspiró a desarrollar programas, en los que el poblador-invasor y el municipio pudieran desarrollar juntos y en forma planificada el arduo proceso de habilitación urbana cuando no hay recursos. Huaycán, Laderas del Chillón, Arenal de Cantagrande, Pampas de San Juan, son ejemplos de asentamientos humanos programados y realizados por el Municipio con la propia población, sin grandes recursos pero con avances significativos en la previsión, el planeamiento, el saneamiento físico legal, etc. Huaycán fue el caso que más avanzó, diseñándose módulos de vivienda tras un enorme esfuerzo de diseño de las UCV (Unidades Comunales de Vivienda), de planeamiento del terreno, sus servicios, de gestión ante las entidades del Estado, etc. Lo importante es que la acción municipal partió de una co-gestión con la organización barrial y una delegación del distrito correspondiente. Desde un inicio se generaron así las instancias democráticas que permitieron asentar la experiencia en la organización popular más que en el gobierno local.

2.3 Experiencias a nivel de distrito: Las experiencias a nivel de distrito son muy variadas. Por lo general, y desde 1980, la práctica de convocar asambleas populares y cabildos abiertos se identificó con mayores niveles de democracia local. Muchos dirigentes populares locales —maestros, sindicalistas, etc.— fueron elegidos Alcaldes y Regidores, con lo cual se trasladaron muchas veces prácticas y estilos de operación. Con el tiempo se fue apreciando la necesidad de precisar formas que le den a la participación más especificidad y continuidad que las asambleas y cabildos abiertos.

Villa El Salvador, siendo una experiencia atípica, logró los avances más significativos en este nivel. Allí, la Comunidad Autogestionaria que es el espacio organizativo de la población se legitimó y se fortaleció de manera especial (Tovar, 1987) antes de la creación del Distrito y por lo tanto del Municipio.

Cuando el Alcalde proclamó, al inicio de su mandato, que "ley comunal es ley municipal", reconocía la capacidad nunca interrumpida de organización que se expresa hasta en el crecimiento ordenado del Distrito.

Mediante el establecimiento de Comisiones Mixtas, el gobierno edil no sólo reconoció la legitimidad de la organización más importante de la localidad, la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador, sino que avanzó más al transferirle algunas funciones importantes referidas a títulos de propiedad y reconocimiento de pobladores.

Como resultado de esa vinculación entre organización vecinal y munici-

pal, en Villa se empieza a plantear la necesidad de nuevas formas de articulación —una Asamblea Cívica del Distrito— entre el sistema de representación y la participación más directa, con capacidad de gestión y decisión sobre el futuro de dicha comunidad. Esta visión de desarrollo con poder, esta propuesta que hoy día es una utopía movilizadora, supuso, en dicho caso, la acción de un partido que la desarrolló proponiéndose no como vanguardista sino como organizador de la sociedad y como puente articulador con el Estado o por lo menos con dimensiones de éste.

El mérito de esta experiencia —con los enormes límites y las particularidades que determina la historia de Villa El Salvador— radica en constituir una propuesta que supone la politización de ámbitos de la democracia social y la democratización de la sociedad política. Dicha experiencia, ciertamente, dista mucho de las otras. Indudablemente es la más avanzada y en ese sentido ilumina muchas de las dificultades de la gestión municipal, izquierda incluida; ilumina muchas de las posibilidades y las potencialidades no aprovechadas cabalmente en el país. No es el momento de insistir en ellas, ni el lugar.

Otra experiencia, que puede generalizarse a distritos heterogéneos, es el Cercado de Lima, área central de más de medio millón de habitantes, que la Municipalidad Provincial administra directamente como su sede, incluso en términos de funciones de distrito. Allí se diseñó una experiencia de descentralización con participación vecinal, constituyéndose seis agencias municipales a nivel de los distintos barrios, y se las organizó a partir de comités de vecinos. Unas agencias tomaron estructura territorial, calle por calle, y otras se configuraron por áreas temáticas o problemas de interés vecinal. Más de 300 Comités Vecinales se dejaron en pleno funcionamiento debiéndose instalar, como segundo paso, una Asamblea de Comités a nivel de barrio, célula municipal que podía procesar varios niveles de decisión, como de hecho ocurrió en dos casos con el plan anual de obras para 1986.

Esta experiencia fue aplicada también en algunos distritos. En otros, la existencia de Comisiones Mixtas (Regidores y Dirigentes Vecinales) o la existencia de comisiones *ad-hoc* de la asamblea popular o Frentes de Defensa, constituyen tejidos provisorios de articulación social.

2.4 Plan director con participación vecinal: Si hay una función clave en los municipios provinciales (y en una ciudad caótica como Lima) es la formulación del plan de desarrollo de la provincia o plan director, que la ley encomienda al municipio como célula del sistema nacional de planificación y como base de su relación con el resto del Estado. El plan norma los usos urbanos, la relación con todos los agentes de la ciudad —que en el caso de Lima coincide con la provincia— y es la base para la gestión con cada entidad estatal, para regular su presencia, etc.

En la formulación de este plan había que lograr la participación de los concejos de distritos; y la participación de las organizaciones populares locales. Ambas cosas se alcanzaron a través de las Juntas Distritales de Planeamiento. Pero no se trataba sólo de comprometer a estos actores con normas que luego sólo con su participación son aplicables —zonificación, parques, etc.—, sino de delegar funciones para que el ejercicio de las mis-

mas integre la estructura participatoria. Así, en 1986 estas instancias decidieron qué obras se hacían en cada distrito dentro del programa vías secundarias o colectoras, y tras la decisión se ejecutaron con participación comunal.

Cortado el proceso, en su fase inicial, por la nueva administración, es hoy la experiencia base de nuevas e importantes demandas a pesar de que por haber privilegiado el Cono en vez del Distrito (un Cono está formado por varios distritos), los resultados electorales rompieron la homogeneidad en el interior de éstas, y hoy la demanda se retiene en el nivel de distrito por la dificultad de integrar cada Cono ante la existencia de fuerzas políticas distintas en la dirección de los respectivos municipios de distrito.

3 Demanda popular y respuesta estatal: el caso de rentas

Las experiencias mencionadas no agotan ni pueden resumir la experiencia acumulada, aun cuando nos limitemos a una ciudad. El ejercicio democrático no es algo que pueda "dosificarse" en una forma. Las formas evolucionan incluso por esto mismo. La demanda local puede comenzar identificada con un servicio (agua) o una reivindicación precisa (bajar una tarifa de instalación o un servicio municipal). De la lucha desarrollada para ese objetivo queda una experiencia de participación que se refiere no sólo a los resultados finales, sino que incluye las asambleas, las discusiones, el rol de los dirigentes, las veces en que han enfrentado a su Alcalde o al Regidor encargado de tal área, etc.

En la resultante, junto con lo que se haya obtenido de servicio material, hay un ejercicio acumulado de ciudadanía, a nivel individual, de colectividad y organización, para el conjunto.

Por ello las experiencias son mucho más ricas que las presentadas en el punto anterior desde el gobierno provincial de Lima. Lo allí logrado en tan poco tiempo fue, entonces, por los actores, síntesis de un proceso más largo; acumulación de un pueblo que jugó un rol ya importante en toda la década anterior en circunstancias más complejas y duras. En tal sentido, por ese proceso más amplio, tenemos que entender que estas experiencias de democracia local se han producido en momentos en que desde la experiencia de ese movimiento popular acumulada en los setenta, se accede a los municipios, y en este caso al de Lima. Desde allí es posible, por ejemplo, evaluar la relación demanda popular-respuesta estatal que toma, por instantes, la forma de demanda municipal-respuesta estatal.

Cuando en el transcurso de 1984, desde la Municipalidad de Lima —cuyas rentas sólo alcanzaban a pagar sueldos— comienza una ofensiva que demanda el aumento de rentas al gobierno central, poco éxito se le auguraba a esa lucha. A través de asambleas y cabildos abiertos en todos los distritos populares de Lima (no residenciales), el problema de las rentas se explicó al vecindario y se articuló tal demanda municipal con cada demanda popular localizada, dejando de ser un tema municipal y convirtiéndose simplemente en demanda popular. Cinco marchas importantes por el

centro de Lima —con pueblos jóvenes y con Sindicatos Municipales— presionaron al Parlamento y al Ministerio de Economía, confirmando que ésta ya era una demanda popular, a pesar de lo árido del tema de rentas, de las mediaciones entre ésta y la demanda puntual de los vecinos sobre distintas necesidades.

Con este proceso, en el que se invirtió un tercio del mandato municipal, se consiguieron 22 leyes, reformando y/o asignando tributos, entre ellos la creación del impuesto de Promoción Municipal para todos los municipios del país; el mayor tributo asignado a los gobiernos locales. Esto multiplicó por once el Fondo de Inversiones para obras de la Municipalidad entre 1984 y 1985, hecho recordado a nivel popular cada vez que se inauguraba una obra posterior. En la misma forma se obtuvo la ley del vaso de leche. Pueblo y Municipio demandaron al Parlamento y al Poder Ejecutivo Nacional. La respuesta correspondió con la presión recibida.

También, por cierto, encontramos casos en los que la demanda popular es divergente y hasta se enfrenta al Municipio. El caso más reciente lo proporcionan las propias madres del vaso de leche, las que al advertir que la nueva administración les pone trabas —intenta formas de reparto tradicional, de desconocimiento de la organización popular y de los convenios firmados— marchan por el centro de la ciudad, presionan y logran un acuerdo unánime del Concejo de Lima ratificando el reconocimiento y los convenios firmados por el gobierno municipal anterior. A nivel de distrito podrían darse otros ejemplos, y en el provincial podemos recordar las marchas por los asentamientos humanos en litigio o con trámites pendientes de atención.

IV Los actores sociales y sus demandas

Los actores sociales seleccionados para esta sección del trabajo son los siguientes: pobladores, obreros, empresarios y campesinos. Han sido seleccionados en función a su significado cualitativo y cuantitativo en el escenario nacional.

1 El movimiento de pobladores

1.1 Características del movimiento de pobladores: Los barrios y los distritos populares de Lima se han ido tornando en un componente de la democracia y la política en la medida en que, por un lado, se han constituido en fuerza activa que demanda determinados derechos y servicios, y por otro, porque su presencia colectiva en las coyunturas de crisis y elecciones los convierte en obligado referente electoral y punto de mira de los gobernantes y fuerzas políticas.

Los pobladores de estos barrios populares, que en el Perú suman alrededor de tres millones de personas ubicadas en cerca de 1.000 asentamientos humanos, aparecen históricamente en 1945 alterando progresivamente la fisonomía de las ciudades y conquistando espacios territoriales, sociales

y políticos. En la década del 70 se manifiestan como colectivo movilizado y votan masivamente por la izquierda en varias oportunidades (78, 80, 83, 86). En el plano teórico, estos hechos obligan a reflexionar sobre el tema de manera diferente: primero, asumiéndolo como tema específico y ya no como cuestión periférica a otros problemas, como la vivienda o el movimiento obrero; segundo, resituando la ubicación de los pobladores en el marco de construcción y apropiación de la ciudad y de estructuración de la nación y de la democracia.

Ellos constituyen desde 1978 un actor con cierta fisonomía institucional y organizativa. Los años de crisis política (77-80) originaron un avance de la organización vecinal territorial que alcanzó ciertos niveles de centralización.

No obstante, la organización vecinal no es el único rostro organizado de los pobladores. La vida social de éstos se expresa en una gama muy amplia de organizaciones, que se extiende aún más en los años 80-85 cuando confluyen dos factores:

a) la agudización de los problemas de supervivencia en el contexto de la aguda recesión económica, y

b) los espacios propiciados desde la acción municipal y, particularmente, desde la gestión de izquierda en ellos.

Es particularmente importante el peso que adquieren las organizaciones femeninas y juveniles. Por un lado, la mujer pobladora se constituye en factor central de la configuración del espacio urbano (Huamán, 1985) y su gravitación en la vida cotidiana del barrio se incrementa en el contexto de crisis, pues son las mujeres las que asumen un conjunto de tareas de supervivencia (comedores, vaso de leche, comités de tejidos, etc.). El número de organizaciones femeninas se quintuplica en sólo tres años.

Por ejemplo en el caso de los comedores de Lima metropolitana, en 1983 su número fue de 100 y en 1985 ascendía a 621 (Cuentas 86), en 1986 sólo en Villa El Salvador se registran 150 comedores y en todo Lima sobrepasan los 800. En el caso del vaso de leche, entre 1983 y 1986 se organizan cerca de 50.000 mujeres en 7.500 comités de 1.243 asentamientos humanos de los distritos de Lima.

La praxis social femenina conlleva simultáneamente nuevos valores (revaloración de su trabajo doméstico, conocimiento de sus derechos, lazos de solidaridad, participación en la vida comunal) y viejas dependencias (mantención de algunos roles tradicionales, subordinación a programas asistencialistas, etc.). Estas contradicciones derivan de la coexistencia de reivindicaciones de clase y género.

Las organizaciones juveniles también se incrementan y modifican su carácter. De ser grupos organizados muy diseminadamente, pasan a multiplicar su dinamismo o radio de acción, impregnando con su ritmo, su música y su idiosincracia lo que hoy se constituye como cultura urbano popular (bibliotecas populares, grupos artísticos, comités de alfabetización, talleres de comunicación, etc.). Sin embargo, estas organizaciones juveniles no alcanzan aún niveles de institucionalización por barrios y distritos, y algunos de sus sectores son presa de la desesperanza y el desempleo.

Al lado de estas organizaciones han surgido otras como los comités de

salud, comisiones de derechos humanos, etc. Se incrementa el grado de articulación de sectores informales en los barrios (vendedores ambulantes, comerciantes, transportistas, etc.), el trabajo eclesial adquiere intensa gravitación a través de las comunidades cristianas de base, etc. En general, se observa un aumento de las organizaciones funcionales y sectoriales de los barrios.

Adicionalmente, aparecen agrupaciones y niveles de articulación que se constituyen desde los intersticios existentes entre el Municipio y el barrio (comisiones mixtas, asambleas populares, inspectores populares, comités del vaso de leche, etc.). Finalmente, en algunos barrios con mayor claridad que en otros se van dibujando alternativas de bienestar por distrito (planes de desarrollo) en medio de una dinámica y conflictiva relación entre organizaciones barriales, municipio y reivindicaciones populares. Si a todo ello añadimos las antiguas formas de agrupación, vecinales, culturales, sociales, religiosas, etc., se puede concluir que en los últimos 15 años la fisonomía organizativa del movimiento de pobladores es muy amplia y diversa.

A las dos diversidades ya presentadas en la sociedad barrial, diversidad de reivindicaciones (nivel de vida, ordenamiento de la ciudad, democracia, cultura, etc.) y diversidad estructural de composición social, se añade la diversidad de formas de organización.

A nivel de la relación barrios-política y barrios-Estado la densidad mayor del actor barrial alude a varias cuestiones:

a) Los pobladores empiezan a relacionarse con la política, el Estado y la democracia desde diversos niveles y escenarios donde se sitúa su vida y organización cotidiana. La pluralidad de formas de organización se traduce en una multiplicidad de relaciones con la política. (Tovar, 1986).

b) Como consecuencia de sus condiciones comunes de existencia, los pobladores van formulando reivindicaciones en torno de problemas como vivienda, salud, etc.; los mismos que no pueden ser resueltos por el Estado. Como sabemos, la lógica del sistema capitalista se funda en la necesidad de mantener las condiciones que garantizan un cierto patrón de relaciones de producción y las relaciones de poder que las acompañan. (Pradilla, 1981)

Pero ocurre que en sociedades como las nuestras, el Estado no logra realizar con eficacia estas metas ni garantizar el funcionamiento pleno de los derechos sociales y políticos estableciendo los canales adecuados de participación que respondan a los requerimientos de los movimientos urbanos. En este contexto, la lucha de los pobladores se ubica dentro de lo que es la lucha por los derechos de ciudadanía, entendiendo que aquellos presionan por incorporarse a la vida social, económica y política de la ciudad y de la nación. Ahora bien, los pobladores son sólo "formalmente" ciudadanos, y para acceder a los beneficios de distribución de la ciudad y obtener cuotas de participación política deben movilizarse y luchar. Es necesario tener en cuenta que en el transcurso de este proceso, los pobladores van labrando una identidad no sólo como ciudadanos, sino también como pueblo.

c) Esta identidad popular —que simboliza la presencia de los poblado-

res como habitantes de los distritos más pobres, la confluencia de las múltiples identidades y organizaciones de barrios, y la constante lucha por acceder a los derechos de ciudadanía— se viene expresando y cristalizando en los últimos años en un término: "vecino". (Tovar, 1986)

d) La vida social del barrio se llena de contenido político, pues los pobladores viven la política desde cada una de sus actividades institucionales y prácticas. En esta medida, la práctica del actor barrial va socializando la política y la democracia.

Por otro lado, desde el nivel estatal, y siguiendo una lógica que incorpora mediante crisis las presiones de la sociedad, el Estado ha ido modificando históricamente su relación con los pobladores. Ha quedado atrás el antiguo estilo paternalista de clientelaje hacia los pobladores y hoy en día el Estado busca incluir a los sectores pauperizados de la ciudad en un nuevo discurso absorbiendo sus demandas y presiones. El Estado se ha hecho permeable, en este sentido, a la lógica social e intenta incorporar los conflictos que provienen de ella.

1.2 El período 1980-1987: El reordenamiento del sistema de dominación bajo los moldes liberales tradicionales implicó una política transnacional y fondomonetarista frente a la crisis económica. El cierre de la coyuntura de polarización coincide entonces con el momento más agudo de la recesión económica. El Estado descargó el peso de la crisis en los sectores populares. Las capas barriales sintieron dramáticamente las consecuencias de esta opción estatal en el incremento del hambre, la miseria y la desocupación. En el plano político-social, el Estado quiso frenar las conquistas organizativas de los pobladores desconociendo la organización vecinal. Si bien se retorna al régimen democrático liberal, existen topes sociales y económicos para la organización y movilización de los pobladores. La tensión entre economía y política en las alturas se tradujo en una confrontación entre vida cotidiana y política en los barrios. Sin embargo, los pobladores desde los municipios, movimientos regionales, frentes de defensa de los derechos humanos, organizaciones de supervivencia, etc., contrarrestan los efectos de desarticulación tanto del modelo económico-social como de la propia crisis.

A partir de 1985 se entró a una nueva etapa donde sobre la recesión se inserta un gobierno populista. Este gobierno intentó alterar, al menos en el corto plazo, el manejo neo-liberal de la crisis y en el plano social buscó establecer nexos fluidos entre el gobierno y, más claramente, entre la figura carismática del presidente y los nuevos sectores pauperizados, que constituyen según Alan García la "ancha base de la pirámide social", de la cual los pobladores son parte sustancial.

El nuevo tipo de relación Estado-pobladores superpone tres dimensiones:

a) El clientelaje político social de los sectores de la "ancha base", que utiliza mecanismos de ayuda económica y mecanismos de selección política: privilegia a determinadas capas, las menos politizadas. Esto último es muy claro en el caso de las mujeres donde el gobierno reconoce oficialmente a las organizaciones tradicionales pero margina a las más autónomas.

Este clientelaje puede incluir por momentos la utilización de algunos de estos sectores para actos de matonaje, ocupación de locales, etc.

b) El relevamiento de dos aspectos de la problemática poblacional: las necesidades de supervivencia y los requerimientos de trabajo y productividad. Se trata de "ayudar a los más pobres" pero también crear "distritos productivos". Crisis económica y vida cotidiana confluyen de esta manera en la propuesta estatal para los pobladores.

c) La importancia que adquieren los espacios municipales, fortalecidos por la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades. El gobierno relleva estos espacios frente a los vecinales y, simultáneamente, intenta ocuparlos en las lides electorales.³

Las políticas más importantes del Estado en relación con los pobladores son los programas de asistencia, crédito, ayuda financiera y empleo temporal.

Elas tienen en común su carácter cortoplacista; se trata de medidas de tipo eventual, funcional y fragmentario. Ocurre que el Estado en nuestro país no puede cumplir las funciones básicas de asegurar las condiciones de vida para el conjunto de la población, ni regir eficazmente el uso capitalista del suelo, el uso de la ciudad como espacio de producción, etc. (Castells, 81; Borja, 75).

Por otra lado, estas medidas se basan en la creación de una serie de instituciones administrativamente descentralizadas respecto de los ministerios (PAIT, IDESI, Instituto del Sector Informal) y vinculadas casi directamente al mando presidencial.

Las medidas aludidas no significan una modernización de la política estatal urbana sino algunos cambios en su ejecución; los que apuntan a fortalecer la presidencia del gobierno.

Finalmente, estas medidas no se dirigen únicamente a los pobladores, algunas, como el PAIT, tienen una cobertura más amplia (campesinos pobres). En realidad no existe un diseño de política urbana consistente y coherente, sino acciones y medidas desagregadas entre sí.

a) El PAIT (Programa de Apoyo al Ingreso Temporal) fue implementado desde 1985. Tuvo empuje y desarrollo hasta 1986, tendiendo a decaer en 1987 debido al agotamiento de los fondos presupuestarios del programa; el PAIT recluta a un 76% de mano de obra femenina. Para las mujeres de barrios, el PAIT representa una posibilidad concreta de obtener ingresos en medio de la crisis. El ingreso al PAIT se hace de manera individual, a partir de la necesidad de supervivencia elemental. Sin ser un programa de "empleo" sino de "ingresos", el PAIT ha tenido éxito dentro de la situación de alarmante desocupación (10% nacional, 16% urbano-popular). Las ventajas que proporciona son, además de una paga mensual que equivale a un salario mínimo vital (50 dólares) que constituye un ingreso regular por cierto tiempo, un número fijo de horas de trabajo y un conjunto de servicios y beneficios (atención médica, algunos bienes y alimentos, etc.). Para las mujeres resulta especialmente ventajoso por significar muchas veces cercanía al domicilio. Existen seis programas de trabajo dentro del PAIT: recolección de residuos sólidos (basura), habilitación de canales de riego y

reforestación, pintura de fachadas, habilitación de accesos, saneamiento básico y limpieza de balnearios.

En 1985 se llevaron a cabo seis programas, y en 1987 diecisiete, con cerca de 100.000 trabajadores tanto en la costa como en la sierra. (Vigier, 1986)

Ha habido una notoria politización y manipulación del programa por parte del gobierno, ya que la masa laboral del PAIT fue utilizada para impedir la realización de las distintas huelgas (magisterial, estatal, etc.), propiciando inclusive enfrentamientos entre los trabajadores del PAIT y los huelguistas.

Dado que en los momentos de mayor apogeo, el PAIT afectó seriamente el funcionamiento de algunas organizaciones femeninas, especialmente los comedores, las organizaciones femeninas y populares no se oponen al PAIT, pero tratan de evitar la manipulación política del programa. Frente al PAIT, el Vaso de Leche aparece como un programa no politizado y puesto al servicio real de la comunidad.

b) Existe el PAD-PAMI que consiste en un programa de ayuda alimentaria para los sectores de bajos ingresos. Otorga apoyo fundamentalmente a los Clubes de Madres (dan máquinas de coser, tejer, en función de la formación de talleres e implementan la infraestructura de cocinas populares). El PAD-PAMI marginó a los comedores populares y a grupos de mujeres que aparecen vinculados a Izquierda Unida, poniendo un conjunto de requisitos para pertenecer al programa.

Las mujeres de los barrios reconocen los beneficios económicos del programa pero protestan por su carácter discriminatorio: "Nosotros también pagamos impuestos y tenemos derecho a los beneficios del PAD porque es dinero del Estado y no es justo que se beneficie sólo los clubes de madres que se presentan como apristas... Este gobierno habla de democracia, pero en la práctica ellos no la aplican".⁴

c) Hay una política de apoyo al sector informal: por un lado, al comercio ambulante vía el "crédito chicha" que proporciona préstamos a trabajadores y comerciantes informales por poco monto pero sin mayores requisitos; por otro, a nivel institucional el gobierno ha creado el IDESI como marco referencial del conjunto de actividades en pro del sector informal y cuya dirección está cercanamente vinculada al Presidente de la República.

d) Se da una política de control de precios y defensa del consumidor que el gobierno publicitó desde el inicio de su gestión, despertando expectativas entre los sectores de bajos ingresos e inclusive en la clase media. Esta política debía efectuarse, en principio, a partir de los municipios, pero luego de dos años, demostró su escasa efectividad. Cuando ha habido control de precios, éste se ha implementado desde la población organizada (caso de los "inspectores populares" de V.E.S.).

e) Es necesario mencionar un conjunto de medidas relacionadas con la vivienda y con la titulación que van desde acciones efectistas, como la creación de la "Casa de los Pueblos Jóvenes" (febrero de 1987) —en la práctica es un local y no una institución con funciones específicas—, hasta algunas normas legales que prohíben los desalojos y prescriben el plazo para las titulaciones (120 días).

1.3 La relación Estado-pobladores: En términos de la relación entre el Estado y las organizaciones de los pobladores, la política estatal del gobierno de Alan García busca dos objetivos: informalizar en lo posible la relación, masificándola (encuentros masivos como el concertado con las mujeres en diciembre de 1985; visitas presidenciales sorpresivas a poblaciones apartadas, blacondos, etc.). Por otro lado, busca seleccionar determinadas organizaciones para una relación más institucional donde el clientelismo no estaría ausente (clubes de madres, comedores populares, municipios influenciados por el Apra, etc.). Estas organizaciones reciben prioridad en los créditos, ayuda, etc.

No se percibe una intención clara de relación con la propia organización natural (vecinal) de los barrios. Lo que hay a este nivel proviene en su mayor parte de iniciativas municipales (Oficina de Participación Vecinal Lima Metropolitana, por ejemplo) gestionadas bajo otra conducción política. En esta lógica, el municipio es un canal de relación política del Estado con los pobladores pero al mismo tiempo es un espacio de descentralización de poderes (Borja, 1984) y de confrontación de fuerzas e iniciativas.

Interesa destacar tres cosas:

a) Desde la época de Velasco hasta aquí, han transcurrido 20 años donde el Estado busca establecer algún tipo de relación social y política con el movimiento de pobladores, dado que no le es posible ignorarlo y/o marginarlo únicamente a través del voto. Los pobladores se han constituido en ese lapso en movimiento social con cierta consistencia y fisonomía, suficientes como para sobrecargar de presiones al "Estado Social" basado en el compromiso entre democracia y capitalismo (Portantiero, 1984). En los intentos por absorber molecularmente las demandas populares urbanas, el Estado ha combinado la cooptación con el populismo, el desmantelamiento de la organización vecinal con el impulso de nuevas agrupaciones poblacionales, etc.

b) Ninguno de los intentos estatales por institucionalizar la relación con los pobladores configura una política consistente que sea parte de la creación de un nuevo sistema político capaz de crear un horizonte de futuro (Lechner, 1986). Se trata de cambios y modificaciones en la relación Estado-sociedad que, aunque muchos de ellos radicales, resultan más eventos que procesos y no cristalizan en una duración de pasado, presente y futuro.

c) Los pobladores buscan institucionalizar la política desde sus propios parámetros y lógica, y desde allí también van redefiniendo espacios comunes: el municipal, el distrital y el regional.

La lógica del movimiento poblacional no es la del Estado, sino que obedece a la necesidad de crear y ensanchar su propio espacio. Sin apuntar necesariamente al poder institucional afecta al Estado, y éste recibe un cúmulo creciente de demandas, pudiendo sólo incorporar mediante crisis y redefiniciones la presión de los sectores populares. Esto es particularmente claro en los últimos 15 años en que los pobladores se constituyen como movimiento con cierta fisonomía y consistencia organizativa.

Los pobladores demandaron primero del Estado su reconocimiento

como habitantes de la ciudad (vivienda, títulos, etc.) y luego presionaron por acceder al reparto de los beneficios de la ciudad (servicios, educación, etc.). Posteriormente, presionan por defender sus organizaciones y resguardar la autonomía de las mismas y buscan establecer espacios de interlocución con el Estado (defensa de las organizaciones vecinales, de los clubes de mujeres, marchas a palacio, manifestos, etc.).

La aparición del escenario municipal, como un espacio más permeable a sus demandas, abona la lucha por mayores rentas y mayor autonomía de las gestiones municipales a nivel de distrito (en el contexto del problema de la descentralización), y reafirma la posibilidad de defender algunas conquistas (vaso de leche). En el ámbito distrital, existe una conciencia popular que diferencia a los distritos donde hay pueblos jóvenes de otros distritos residenciales. Los alcaldes de los primeros se expresan en términos tales como: "los distritos pobres de Lima, donde vive y trabaja la mayoría de nuestro pueblo, son fruto del trabajo y la labor sacrificada de sus pobladores mismos".⁵

El municipio, siendo una instancia del aparato estatal, está redefiniéndose desde la sociedad y dentro de ella desde el movimiento popular como un nuevo componente organizativo de la población marginal y como un componente del orden democrático que se intenta construir de abajo hacia arriba.

Finalmente se observan otros dos tipos de demandas del movimiento urbano popular: las primeras, provenientes de la agudización de la crisis económica, que origina necesidades de ayuda alimentaria; y las segundas, generadas por la exacerbación del clima de violencia (en el marco del fenómeno terrorista y la represión que se le aplica) que motiva demandas en defensa de los derechos humanos, por la paz y por la vida.⁶

Como se observa es cada vez más variado el abanico de reivindicaciones provenientes del sector barrial hacia el Estado.

En la medida en que el poblador vive imbricadamente sus necesidades de pan y trabajo con sus aspiraciones de democracia, sus necesidades apremiantes se proyectan cotidianamente hacia la escena social amplia.

En esta lógica, la lucha barrial con el conjunto de luchas populares hacen visibles y evidentes los puntos débiles de la organización estatal de la política y los vicios que ésta acarrea (violencia, manipulación, corrupción, burocracia, etc.).

El crecimiento de la sociedad civil subalterna en los barrios cuestiona crecientemente los límites de la democracia restringida y apunta a formas de democracia más reales, socializadas y comunitarias, donde tengan un lugar el poder local y las diversas identidades colectivas.

Al tiempo que se incrementan las demandas, crece el nivel de organización de los pobladores y de generación de vínculos colectivos. Lo solidario se torna no sólo subversivo sino creador de protagonismos legítimos en la ciudad, la sociedad y la política.

En esta perspectiva cabe situar las demandas de los pobladores como inscriptas dentro de la lucha por la ciudadanía (aun cuando no sean percibi-

das como tal por los actores barriales). Las experiencias de lucha y organización en los barrios van requiriendo un reordenamiento más justo de la ciudad, y simultáneamente conforman actitudes e ideas en torno de sí mismos y de su entorno, una cierta percepción de la sociedad y cierto proyecto para ella. La proyección política global de estos elementos es una base central para la construcción de la democracia.

En este contexto, el Estado incorpora el conflicto como una dimensión dentro de su política (Cardoso, 1984) pero sin consistencia ni perspectiva clara.

Otra consecuencia del conflicto Estado-sociedad para la problemática barrial es el ensanchamiento de algunos espacios ocupados por el movimiento de pobladores, como es el caso de algunos distritos y gobiernos municipales (el más significativo es el de Villa El Salvador que ha logrado aglutinar a todo un barrio en función de metas colectivas de bienestar). La permanencia y solidez de este tipo de experiencias van colocando en la agenda política problemas como la descentralización, la política urbana, la participación, la democracia.

El desenlace del conflicto Estado-pobladores no es, pues, ni una subsumición organicista del segundo bajo los criterios del primero (institucionalización estatal del conflicto), ni una fragmentación y despolitización de los movimientos sociales. Esto último, si bien puede darse en coyunturas de fuerte recesión económica, se da tensionado a otra lógica presente y creciente: el trazo de vínculos y referentes colectivos por parte de los pobladores a partir de su propia necesidad y la continua generación de energías transformadoras desde la sociedad hacia el Estado y la política. No hay que olvidar que la sociedad es siempre más amplia que la política y que el Estado puede vaciarse de contenido cuando se desvincula o contrapone al movimiento social.

El gobierno aprista, en resumen, resitúa la relación Estado-barrios trasladando el eje de referencia de los sectores organizados (que antes intentó inútilmente cooptar y luego desconocer) a los sectores pauperizados y más desorganizados, pasibles de ser influidos por una política de asistencia y ayuda, y cuya filiación ideológica no es exclusivamente de izquierda (mujeres, jóvenes, trabajadores informales, etc.).

No se trata de una política de concertación propiamente tal, pues no oferta cuotas de participación política ni intenta una negociación de intereses y reivindicaciones, pero sí constituye un intento estatal de absorber las presiones de protagonistas nuevos en la escena urbana. Todo ello acompañado de un discurso que tiende vínculos hacia el pueblo: "queremos una reforma en el campo de las decisiones, que el Estado ya no retenga las decisiones que siempre mantuvo, para que sea el pueblo organizado el que presida su destino productivo". Incluso la palabra "concertación" está presente en este tipo de discurso: "el Perú necesita concertar con el pueblo, tenemos que profundizar la alianza con él, otras fuerzas no son sino soluciones pasajeras, momentáneas".⁷

2 Sindicalismo, movimiento sindical y políticas estatales

2.1 Rasgos del sindicalismo: La población asalariada urbana del Perú se calcula en un total de 1.848.250; de esta totalidad, 852.757 son obreros y 995.493 son empleados, es decir, un 36% de la población económicamente activa (PEA), de los cuales sólo 860.000 están sujetos al régimen de negociación colectiva y sindicalización. El sector público está incluido en esta cifra. A pesar de ello sólo constituye un 17% de la PEA. Lima congrega el 62% de sindicalizados a nivel nacional. (Yepes, 1985, pág. 39)

Actualmente el movimiento sindical articula a sectores organizados de la población, que tienen importancia decisiva en la dinámica socio-económica del país. Se estima que tales ejes dan cuenta del 70% del Valor Bruto Nacional (Yepes y otros, 1985, pág. 59). Incluimos a gremios de empleados entre los que se encuentran la FEB (bancarios), SUTEP (maestros), CITE (empleados públicos); se trata de gremios muy dinámicos que actúan junto a los sectores más radicales de la clase obrera.

Sólo alrededor de la mitad de la población asalariada está sindicalizada, y ésta a su vez se agrupa mayoritariamente en la CGTP, de ideología clasista influida por el Partido Comunista. El sindicalismo llamado clasista, que se consolida en la década del setenta, es un nuevo sindicalismo que lucha denodadamente por derechos sindicales y políticos. Asimismo, levanta y esgrime la necesidad del uso de medidas de fuerza y radicalidad (paros, huelgas, etc.) y la transgresión de la legalidad vigente como indispensable para el logro de esos objetivos.

Ello, según han verificado los propios sindicalistas, se debe a la existencia de una institucionalidad defectuosa que no se muestra receptiva a sus reclamos; ya sea en la negociación con la patronal o con las autoridades de Trabajo (Balbi y otros, 1983). A esto se agrega un elemento importante, esto es, se autodefinen como clasistas: la defensa irreductible de los derechos del trabajador que, en sus formulaciones ideológicas, están sustentados en categorías marxistas. Pero, en realidad, se constata más bien una aspiración al funcionamiento de las instituciones democráticas, donde el Estado cumple un rol de garante de esto.

Esta renovación del sindicalismo en el Perú data, como hemos dicho, de los años setenta, cuando, debido a las reformas del gobierno militar velasquista, el viejo sindicalismo libre y sus patrones clientelistas es cuestionado y desplazado por nuevos núcleos que se inclinan al clasismo. Se produce en esa década un cambio de lealtad hacia la izquierda marxista, que hoy se agrupa en Izquierda Unida, "un conglomerado único en América Latina con una influencia grande en el movimiento obrero". (Galín, 1986)

Este proceso ha permitido, simultáneamente, una importante autonomía orgánica e ideológica del movimiento sindical. Sin embargo, hay que señalar con claridad que la definición de clasista antes que implicar posiciones marxistas-leninistas, enfatiza, en la dinámica del movimiento, contenidos marcadamente democráticos e igualitaristas. Este movimiento pugna por la cancelación de patrones clientelistas vigentes en el mundo fabril hasta fines de los sesenta y luchó por el doloroso ingreso del derecho a la

fábrica. Su núcleo reivindicativo gira en torno de la lucha por derechos y el respeto a los mismos. (Balbi, 1986)

El sindicalismo peruano, hegemonizando al conjunto del movimiento popular, alcanza su punto más alto con las movilizaciones populares que acompañaron a los paros nacionales de 1977 y 1978. Cerrados todos los canales de negociación, el movimiento sale del marco estrictamente sindical y de la lucha en el interior de la fábrica y se manifiesta masivamente contra la política económica que recortaba el salario real. Pero el movimiento era también político en tanto exigió el respeto de las libertades democráticas y de ciudadanía plena y presionó para la salida del gobierno militar del poder.

El tránsito a un gobierno democrático en 1980 significó la modificación del contexto político: la apertura de canales de negociación y la institucionalización de los conflictos laborales. Esto pondrá al descubierto las limitaciones y deficiencias del nivel de desarrollo del nuevo sindicalismo. Restablecida la negociación sectorial, los sindicatos fuertes optan por mantenerse en la negociación aislada de sus demandas, haciendo uso de los canales institucionales que un régimen liberal ofrece y una dictadura bloquea.

Sin embargo, a mediados del período 1980-85, la clase obrera y el sindicalismo se vieron seriamente debilitados como consecuencia de la implementación de políticas económicas neoliberales, impuestas por el FMI que trajeron recesión a la industria y la economía.⁸

No obstante, la vigencia de las libertades políticas, las dirigencias sindicales no pudieron articular respuestas organizativas e ideológicas eficaces que revirtieran los marcos de política económica. Los diversos grupos políticos de izquierda (agrupados en la IU) vinculados al trabajo obrero y con representación parlamentaria, se mostraron también incapaces de articular alternativas totalizadoras.

Se da entonces la paradoja de una clase obrera organizada tras las banderas del clasismo en la década del setenta, que despliega grandes jornadas de protesta y movilización contra las políticas de estabilización, y que ve como se desmoronan sus organismos sindicales en un contexto donde, después de años de gobierno militar, se da una ampliación de los espacios democráticos. Las medidas tradicionales de lucha, los paros, y huelgas —usuales en los sectores más organizados que siempre exhibieron una trayectoria combativa— perdieron vigencia en la situación de recesión y semi-parálisis de la industria, lo que produjo desconcierto y desorden en las dirigencias obreras. Este desconcierto será superado con la posterior reactivación productiva y el cambio de gobierno. (Balbi, 1986; Nieto, 1986; Parodi, 1986)

Con el advenimiento de la democracia en el Perú, se da en cierta forma la crisis de un estilo agitativo y denunciador de hacer política, que acicatea eficazmente la protesta general en situación de dictadura, siendo el rasgo fundamental de este estilo político lo que podría llamarse radicalismo reivindicativo. En un régimen de exclusión total fue bastante eficaz, en la medida en que lo mucho que se obtenía aparecía como fruto del movimiento social (Paramio, 1985). No se produjo, por lo tanto, la adaptación a una nueva rea-

lidad, en la que el concepto anterior de política se vuelve carente de sentido y de eficacia.

2.2 El gobierno aprista: propuestas y demandas: En 1985 el gobierno presidido por Alan García trajo un radical cuestionamiento de los dogmas estatuidos por las políticas de estabilización, llevándose a cabo un modelo económico que se propuso la reactivación del aparato productivo. Plétórico en el discurso y con iniciativas tendientes a favorecer a los sectores más empobrecidos, la política del gobierno de Alan García abre nuevos espacios democráticos para la expresión y canalización de las demandas de los diversos sectores populares.

Frente a la expectativa del movimiento obrero y sindical, duramente golpeado por las sucesivas crisis (el salario real es un 50% menor de lo que era en 1975), el gobierno anunciará desde un inicio la marginación del sindicalismo organizado.

En el discurso presidencial, el trabajador sindicalizado es considerado como un sector privilegiado, por el hecho de contar con un ingreso fijo, derechos laborales y un puesto de trabajo estable, ubicado entre los sectores de mayores ingresos de la pirámide social junto con los capitalistas.

Una iniciativa del ejecutivo satisface durante los primeros meses de gobierno una demanda largamente exigida por el sindicalismo: la restitución de la estabilidad laboral; pero abrirá junto con esto nuevos regímenes laborales que, basándose en el combate al desempleo, amparan la inestabilidad y disuaden de la sindicalización.⁹

El tipo de respuesta gubernamental frente a las demandas y movilizaciones de importantes sectores sindicalizados, como maestros y empleados públicos, ha sido el verticalismo, como la negativa al diálogo y a la apertura de canales de negociación.

En el terreno de la economía, la puesta en marcha de un conjunto de medidas de política económica, empujará la reactivación del aparato productivo en recesión y la recuperación salarial, alcanzándose ya en 1986 significativas tasas de crecimiento. El producto nacional bruto creció en 8,9% y la industria en 14%; la demanda lo hizo en 25% y el salario promedio creció 17%. (INP, 1987)

Para alcanzar el crecimiento de la producción, el gobierno dio un trato promocional a los industriales, con medidas específicas de política económica que posibilitan una disminución de sus costos. Esto condujo a un crecimiento significativo de la masa de utilidades.¹⁰ Sin embargo, estos beneficios no han sido significativos para los trabajadores. La recuperación salarial es exigua si se contrasta con los excedentes generados por las empresas, tal como lo reiteran y demuestran cotidianamente los comunicados sindicales.

Poco claras o controvertidas consideraciones de política económica han llevado a la ejecución de la política de los llamados "topes" salariales en la negociación colectiva, administrados desde el Ministerio de Trabajo para el sector privado y por la Comisión Nacional de Empresas Públicas (CONADE) para el sector público. La política consiste, en suma, en no autorizar a conceder aumentos en la negociación colectiva que superen la pérdi-

da del ingreso derivado de la inflación. Y en no pocos casos el Ministerio de Trabajo impone resoluciones de incrementos muchas veces menores a lo ofrecido por la empresa. Si ha habido doblegamiento de los topes, ha sido por la fuerza del sindicalismo organizado.

A partir de agosto de 1985 se ha producido una recuperación del poder adquisitivo en términos reales para los asalariados. El promedio —notoriamente incrementado por los sindicalizados— es, sin embargo, extremadamente bajo si se examina la capacidad de cobertura de las necesidades básicas. Los trabajadores con negociación colectiva accedían al 59% de la Canasta Básica de Consumo; los asalariados sin negociación, a fines de 1986, cubrían el 24% de la misma y el ingreso mínimo no llega a cubrir sino el 16%.¹¹

Para 1987 se ha establecido como tope el 6% por encima de la inflación, como aumento máximo, continuándose con la política de topes salariales. Aunque las organizaciones sindicales hayan recibido explicación o participación en estas definiciones de política económica, la concepción del gobierno de que el sector laboral sindicalizado forma parte del de mayores ingresos del país, resulta ciertamente discutible.

A. Figueroa, investigador de los problemas de la distribución del ingreso en el Perú, apunta que se ha producido un "drástico decrecimiento del ingreso urbano con la crisis. Los salarios reales de 1985 son apenas la mitad de los niveles de 1975. Cualquier línea de pobreza que se trazara hoy, tendría por debajo de ella una proporción urbana mucho mayor que diez años atrás". (Figueroa, 1987)

Por otro lado, insistentes anuncios de iniciar políticas de concertación con los diversos sectores productivos, como marco estratégico del desarrollo, se han concretado finalmente en la definición de una política de concertación que se apoya fundamentalmente en los doce grupos económicos más poderosos del país, excluyéndose al sindicalismo de toda forma de participación en las definiciones de política económica y acuerdos concertados en torno de salarios, precios, productividad o desempleo.

Además, un conjunto de demandas y exigencias sindicales que hacen al funcionamiento de las instituciones democráticas, su eficacia y la transparencia en materia de decisiones reclamadas, tanto en política económica como de negociación colectiva, no han sido atendidas.

Transcurridos dos años de gobierno aprista, lo que hasta el momento parece consolidarse es un patrón de concertación con los grandes grupos económicos, con los que se pretende canalizar y concertar la direccionalidad de nuevas inversiones, con la exclusión de un sindicalismo que definitivamente constata que no es beneficiario de manera adecuada de los frutos de la reactivación económica. Los contenidos dados por el gobierno a políticas de concertación apuntan más bien a una inversión productiva privada concertada con el Estado.

Se ha creado un organismo que se proyecta como de gran importancia: el Consejo Nacional de Inversiones, de carácter tripartito, que no sólo debe determinar la adecuada orientación de las inversiones sino también diseñar y coordinar el empleo de instrumentos de tipo arancelario, crediticio cambia-

rio y tributario que permitan promover el tipo de inversión requerida. Según han afirmado fuentes gubernamentales, también aprobará los aumentos salariales "en el marco del nuevo pacto social".¹²

La forma vertical de nominar lo que debía ser la representación sindical ha llevado a la CGTP a retirarse del C.N.I. No existe, entonces, un interlocutor válido del sector laboral en materia de decisiones de política económica.

Hay que señalar que el desinterés por encontrar un interlocutor válido en los trabajadores organizados ha marchado incluso en dirección opuesta a las iniciativas del Instituto Nacional de Planificación, que elaboró un Anteproyecto de Ley General de Concertación, cuya discusión se inició en 1986 con participación de los sectores laborales. El objetivo era implementar un sistema de Planificación Concertada, tal como lo estipula la Constitución peruana.

En el Anteproyecto se sienta el principio, la necesidad y los mecanismos de la participación de todos los sectores involucrados en la producción. Así se define que: "Planificación Concertada es el proceso a través del cual el Estado, los agentes, instituciones u organizaciones representativas de la actividad no pública, concuerdan opiniones, armonizan intereses y convienen acerca de la formulación y evaluación de los planes y programas de desarrollo y asumen compromisos frente a la ejecución de los mismos" (Art. 2º).

Frente a estas políticas la clase obrera, sindicalizados y asalariados, ha vuelto a retomar con éxito sus formas de lucha directa, realizando un paro nacional reciente como expresión de descontento. Terreno en que el movimiento popular mejor se desenvuelve. Esto no resulta extraño si tomamos en consideración que las vanguardias políticas no han cristalizado como tales, institucionalizando las reivindicaciones obreras y sindicales. El paro nacional de mayo reciente se realizó en una situación de crecimiento de los salarios reales, pero lejos de ser sólo una protesta para demandar mejores incrementos salariales, fue una respuesta a la exclusión del sindicalismo de acuerdos concertativos. El paro, según lo ha expresado un dirigente nacional de la CGTP, es sobre todo una medida de presión para que el gobierno abra el diálogo con los trabajadores.

Una respuesta popular en otro terreno fue el impulso del "Encuentro Nacional Popular" en septiembre de 1986. Desarrollado inicialmente por grupos políticos críticos de la democracia burguesa a la izquierda de IU y por los partidos más radicales dentro de ese frente, que buscaban una confrontación mayor con el Apra, lograron convocar a todas las organizaciones gremiales, obreras, campesinas, regionales, representativas de los más diversos sectores populares con el objetivo de constituir una Asamblea Nacional Popular como alternativa organizativa, política y movilizadora al gobierno aprista.

La asistencia mayoritaria de dirigencias populares reflejaba su interés de reencontrarse con las vanguardias políticas y concretar un nuevo protagonismo popular de los sectores organizados, para superar el persistente y nunca abandonado radicalismo ideológico, divorciado de las bases y carente de eficacia política. Simultáneamente también expresaba la voluntad del

extenso tejido social organizado tras las banderas del clasismo de reclamar, como grupos de interés, mayor presencia efectiva en el proceso de toma de decisiones en el escenario político.

El interés de los partidos y grupos integrantes de IU se debía al deseo de recuperar la vinculación orgánica directa con las organizaciones de base, muy quebrantada por las dificultades de estructuración orgánica y política de Izquierda Unida como frente. Esta organización aspiraba proponer una plataforma política que se constituyera en dirección del movimiento popular, con vistas a ampliar la convocatoria, más allá de los gremios populares, y ser el instrumento de alternativa movilizadora al gobierno de Alan García.

El objetivo era aprobar consensualmente una plataforma que fuera más allá de posiciones reivindicativas inmediatistas y gremiales. Pero también el encuentro buscaba, por parte de los sectores más críticos de la democracia representativa, crear los gérmenes de formas (no muy claras) de democracia directa.

Estos objetivos devinieron imposibles de alcanzar por las diferencias de perspectiva de los distintos grupos políticos, tanto sobre la naturaleza del evento como por el futuro de la asamblea.

El debate sobre los grandes problemas nacionales y las alternativas del movimiento popular fue pobre y no salió de fórmulas generales. Se reafirmó el viejo radicalismo ideológico de corte maximalista sin eficacia política y de oposición frontal al gobierno pero sin alternativas.

Con las direcciones sindicales y gremiales, en su mayoría vinculadas o influenciadas por los diferentes grupos de izquierda presentes, se aprueba finalmente una plataforma de puntos generales¹³ que resumen todas las demandas que de una u otra forma levantan o son aspiraciones de las múltiples organizaciones populares presentes en el evento. Ello, por cierto, sin hacer mención o desarrollo de las vías para alcanzarlas, realimentando a su modo —en las mencionadas dirigencias— la supuesta utopía que con las fuerzas de izquierda presentes en el evento es posible satisfacer aquellas.

3 La concertación con los empresarios

3.1 Introducción: ¿Ha surgido un nuevo paradigma en la relación Estado-sociedad? De algún modo sí, en tanto hay un proceso que marcha en esa dirección, aunque un paradigma establecido, propiamente, aún no existe. Más bien existe la posibilidad de una renovación paradigmática. Por lo mismo, intentamos establecer los pasos que se han dado en esa dirección. La idea es contribuir parcialmente al tema en debate a través del análisis de la relación que establecen dos actores centrales, los empresarios y el Estado, los terrenos o espacios donde se ha dado una relación novedosa de apertura y negociación, los alcances y límites del mismo y los diseños institucionales que han ido surgiendo en ese proceso, y que podrían marchar, eventualmente, hacia una institucionalización de dicho proceso que, en un futuro cercano, evidencie que reina un nuevo paradigma.

Aquello que designa esa relación, y que se aplica a los actores mencionados, recibe en el Perú el nombre de "concertación". Aunque el concepto tiene una dimensión más amplia, que lo acerca a la noción de pacto social, o acuerdo nacional, se aplica más a la relación empresarios-Estado, pues es ahí donde van dirigidos los mayores esfuerzos en establecer nuevos módulos de vinculación entre el Estado y la sociedad civil bajo un régimen democrático post-autoritario.

La "concertación" es tanto una demanda empresarial, largamente exigida, como una iniciativa oficial en el sentido de tender puentes a uno de los islotes del archipiélago social peruano. Pero, aunque hay coincidencia en el uso del término, ya adoptado convencionalmente por unos y otros, el sentido que cada actor asigna al concepto varía. Hay, en todo caso, una voluntad de concertación, a la que tanto el Estado como la clase empresarial dan prioridad el uno frente al otro. ¿Cómo se llega a esta situación y qué particularidades muestra en el caso peruano?

3.2 Contexto en que surge la voluntad y necesidad de concertar: Por lo menos hay tres factores que inciden en ello. La crisis económica y las reacciones empresariales son dos de ellos. La recesión caracterizada como prolongada con momentos de auge, ha estado presente en el Perú desde 1976 en adelante. Y las políticas de "estabilización" de orientación fondonetaria han predominado, con matices, hasta 1985. En el Perú el retorno a la democracia no se asoció, en 1980, con una política económica "heterodoxa". Al contrario, significó la profundización de la ortodoxia, hasta que los mecanismos de protesta y canalización de demandas en un contexto democrático sensible a alianzas políticas de mayor cobertura, terminó por ponerle punto final a la misma. El trasfondo de la derrota de la ortodoxia estaba en la agudización del ciclo recesivo en 1983, cuando todos los sectores productivos sin excepción se caracterizaban por índices negativos de crecimiento. Este hecho motivó una tendencia centripeta en el accionar y las demandas del empresariado nacional, cuyas divisiones internas y su debilidad económica y gremial permitieron antes la imposición de la ortodoxia liberal. Las tendencias centripetas (Durand, 1987) se manifestaron en: a) búsqueda de la unidad gremial a través de la formación de un organismo cúpula empresarial; b) consenso en torno de la necesidad de abandonar el modelo económico vigente y evitar la interferencia externa en el manejo de la política económica y en favor de una alternativa reactivadora y proteccionista; c) consenso en torno de la necesidad de participar más activamente en la formulación, elaboración y corrección de políticas económicas y sociales. La trinchera gremial, que en algunos casos había servido para atacar el intervencionismo estatal en la época militar y que terminó reforzándose frente a la opción liberal, se convertía ahora en una acción más ofensiva que defensiva, más basada en propuestas que en críticas.

Otro factor a tomar en cuenta, ha sido la crítica situación social del país, violentamente urbanizado, y cuyos sectores informales e ilegales (drogas, contrabando, amén de delincuencia) crecieron a un ritmo exponencial a medida que se desataba la crisis económica. En este contexto —con una fuerte presencia de la izquierda en la escena política y el surgimiento de un

ala militarista que no es derrotada y que tiene capacidad regenerativa, como corolario de una dramática situación social—, tenía que impactar en la búsqueda desesperada de nuevas alternativas "antes de que sea tarde", porque, como dijeran los propios voceros empresariales "el tiempo se agota". Y este es un elemento que si bien en el corto plazo tiende a reforzar la "concertación" y a intentar la búsqueda de un "pacto social", puede en el mediano plazo ser más bien un factor determinante en la revitalización de las formulas totalitarias.

Por parte de la política partidaria y el Estado, particularmente con el novedoso fenómeno del "alanismo", la búsqueda de consenso y alianza con el empresariado nacional provenía también de una gama de factores. En primer lugar, porque su alta votación electoral se apoyaba en el consenso, prácticamente nacional, de la necesidad de un cambio de política, pro-reactivadora y con sentido redistributivo. Y en la medida en que ello suponía afirmar el frente interno para romper con la interferencia externa en materia de diseño de políticas, la alianza con el empresariado nacional se hacía indispensable. En segundo lugar, porque la nueva opción económica tenía que apoyarse principalmente en los recursos internos y, particularmente, en el capital nacional. En tercer lugar, porque la búsqueda del consenso popular suponía generar empleo y aumentar el salario real vía la reactivación de la demanda y el aumento de la rentabilidad del capital nacional.

En estas circunstancias se va tejiendo el consenso en torno de la concertación de uno y otro lado. Pero cabe anotar, ello no estaba exento de asidero legal. Cuando el APRA participó en la Asamblea Constituyente del 78, logró hacer aprobar un artículo (el 211), que estipulaba que la planificación, siendo indicativa, se convertía en obligatoria, se apoyaba en la concertación con el sector privado. Ese elemento constitucional, aunado al sesgo presidencialista, permitía generar un espacio legal para la concertación y, al mismo tiempo, dotaba de poderes al ejecutivo para viabilizarla sin mayores mecanismos de consulta y negociación parlamentaria.

3.3 Las propuestas empresariales: La idea de la concertación aparece con toda nitidez en 1984. Ese año se crea la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas del Perú (CONFIEP) y se lleva a cabo una Conferencia de Ejecutivos (CADE) con un tema novedoso y sugerente: "Consenso Empresarial para un Plan Nacional de Desarrollo" (IPAE, 1984). Estos dos hechos indicaban que estaba ocurriendo un fenómeno importante en el propio campo empresarial. Uno, se había logrado crear un organismo cúpula que unifica a las diversas organizaciones empresariales bajo una cabeza común, superando la actividad dispersa y, a veces, contrapuesta de las distintas fracciones empresariales.

Dos, la élite empresarial que reunía IPAE consideraba como primera prioridad que los propios empresarios delinearan los objetivos de un proyecto nacional y los medios para alcanzarlos.

Sobre esto último la idea de un "acuerdo", "compromiso" o "concertación" resaltaba nitidamente. Esta idea la recoge CONFIEP y la toma como bandera pasada la conferencia. El nuevo gremio a fundarse insiste en "la imperiosa necesidad de concertar un acuerdo nacional". Y para aclarar cuál

es su función central y nueva —a diferencia del pasado— afirma que CONFIEP "no nace como un comité de lucha o para la defensa estricta de intereses", sino "para abrir posibilidades" (*El Comercio*, noviembre 21, 1984). Así, se van dando pasos que permiten a los empresarios identificar un poco mejor los medios y fines de su accionar unitario y mostrar una nueva forma de acción gremial "positiva", en el sentido de evitar ser básicamente un gremio que reclama —como en el pasado— y a la defensiva, pasando a ser un gremio con sentido positivo. Lo que los empresarios ven como un paso hacia adelante, en términos de su modalidad vinculativa con el Estado, queda definido en las primeras declaraciones de sus líderes. Se quería que CONFIEP diera lugar a un diálogo "permanente y a priori", que superara la situación de diálogo infrecuente y a posteriori. De allí que la idea de la concertación se haya constituido demanda central del empresariado nacional; pero para viabilizarla necesitan tener más claro saber a dónde ir y cuáles deben ser los mecanismos representativos empresariales. Se trata, entonces, de combinar la demanda de concertación con la preparación interna de las condiciones que posibiliten a los empresarios participar con mayor probabilidad de éxito en dicho proceso. Este planteamiento empresarial orientó sus primeras acciones; así, en los vínculos con el nuevo presidente manifestaron su disposición hacia la concertación y reivindicaron a CONFIEP como instancia representativa del empresariado (Durand, 1987). Esta posición fue mantenida en su Primer Congreso, organizado en octubre de 1986, pero se avanzó en términos de dilucidar, distinguir, según el punto de vista empresarial, niveles de concertación. CONFIEP propuso cuatro modalidades vinculadas entre sí y jerarquizadas según su importancia.

Primero, el Pacto Político, consistente en las convocatorias a las "instituciones tutelares del país" (Iglesia, Fuerza Armada, partidos, organizaciones civiles, etc.) con el objeto de suscribir un pacto por 20 años "para poder concretar los objetivos de estabilidad política, seguridad jurídica y estabilidad económica". Segundo, y una vez gestionado el Pacto Político, "propiciar una concertación económica entre el sector empresarial y el gobierno para acordar las metas de inversión y producción". Tercero, el Pacto Social, entendido como "un acuerdo social entre gobierno, trabajadores y empleadores, con el propósito inicial de crear las condiciones para el mejoramiento de la situación interna en los problemas básicos para el país, como el empleo y la seguridad social". Finalmente, un nivel de concertación más puntual: "acuerdos sectoriales o individuales entre el gobierno y empresas o grupos de empresas" (CONFIEP, noviembre de 1986, págs. 2-3). Este planteo indicaba, ciertamente, que a pesar de que se había avanzado algún trecho en la concertación, todavía se seguía demandando una concertación institucionalizada y diferenciada según el tipo de propósitos y el tipo de actores involucrados. Para entender mejor este punto conviene pasar al siguiente acápite.

3.4 El Estado: Podemos hacer un seguimiento de las concepciones e iniciativas del Estado respecto de la concertación en función del siguiente ordenamiento temático: el pacto social, la concertación económica, la planificación concertada y el Congreso Económico Nacional.

a) El Pacto Social

La idea de un Pacto Social es más iniciativa empresarial que laboral o gubernamental. Pero, en el caso empresarial, se entiende el pacto social de manera limitada: se refiere sólo a dos temas laborales, empleo y seguridad social. Como tal resulta un pacto bastante circunscripto. La idea de dialogar con los trabajadores para lograr un pacto tripartito sugerida por los empresarios no prosperó debido a la negativa presidencial, en los inicios del régimen, de darle curso a dicha demanda. Por ello, un gremio empresarial, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) decidió implementarla por su cuenta aunque sin llegar a ningún resultado. El diálogo con los trabajadores organizados no fue considerado prioritario por el gobierno. Más bien se dio prioridad a los Rimanacuy o encuentros con campesinos comuneros y comunidades nativas de la selva. La idea prevaleciente fue que los sindicatos representaban un porcentaje menor de la PEA y, por lo tanto, no eran representativos de la mayoría de la clase trabajadora. No obstante, la propia exclusión de los trabajadores del diálogo concertador los obligó a movilizarse para reivindicar su presencia, para hacerse oír. Sólo a partir del paro nacional de mayo del 87 la "concertación" se extiende a los sindicatos en su modalidad de diálogo.

b) Concertación económica

Uno de los puntos centrales para entender los esfuerzos de concertación es distinguir niveles de alianza con el sector privado nacional. A modo de hipótesis planteamos que existen dos niveles: una alianza más firme con la fracción monopólica constituida por los "grupos de poder económico", que definimos como "socio mayor", y una alianza secundaria con las fracciones empresariales sectoriales, agrupadas principalmente en los gremios empresariales, que constituyen el "socio menor". Dicha distinción es útil en la medida en que los esfuerzos de concertación —y también los grados de acceso al poder— se han concentrado básicamente en torno de los grupos de poder económico. Parece ser que las medidas económicas han sido consultadas con más frecuencia y a mayores niveles decisorios con el socio mayor. Por lo mismo, los empresarios ubicados en los gremios, cuya cabeza es CONFIEP, según hemos visto líneas arriba, han criticado que el diálogo sea infrecuente y a posteriori. Aunque en el plano de políticas macroeconómicas no existe un canal institucionalizado de diálogo/consulta/negociación, la modalidad de vinculación informal ha tendido, de algún modo, a predominar, sobre todo con los grupos de poder. A nivel de las políticas sectoriales específicas, sí se ha dado una concertación económica semiinstitucionalizada. En algunos casos se ha llegado a formar comisiones; y al darse representación al sector privado han motivado acuerdos específicos. Es el caso de los acuerdos sobre los precios de ciertos productos agrícolas concertados entre los agrarios y el Ministerio de Agricultura; la creación de un fondo de reactivación pesquera concertado con los pesqueros, además del convenio de producción de conservas de consumo popular; algunas inversiones en el caso de industriales en coordinación con el Ministerio de Industria. No obstante, decisiones de mayor alcance han sido bloqueadas en instancias mayores y también de menor accesibilidad a los gremios, como es el pro-

blema del control de precios administrado por Economía y Finanzas, o la asignación de divisas administrada por el Banco Central de Reserva.

c) Las inversiones y los 12 apóstoles

La cuestión de las inversiones merece una mención aparte. Este tema aparece como central una vez que se logran los objetivos de reactivación y se da prioridad a la inversión privada para darle continuidad a la política de crecimiento sostenido. Sobre este punto, las invocaciones presidenciales han sido frecuentes en los CADE. Ya en CADE 85, Alan García hizo llamados a los empresarios a "apostar por el Perú", llamado que después adquirió la forma de una política de concertación económica específica. A esa situación se llega hacia mediados de 1986, cuando ya eran evidentes los indicadores positivos logrados en el campo del crecimiento económico, como resultado de las políticas de ampliación de la demanda y aumento de la producción a través de una utilización mayor de la capacidad instalada (Dancourt, 1987). A partir de mediados del 86 se hace necesario diseñar políticas de concertación dirigidas a estimular la inversión vía convenios con el Estado. Dicha iniciativa la impulsó el propio presidente a partir de reuniones con los grandes inversionistas. Estos encuentros o "cumbres presidenciales" (*Perú Económico*, septiembre de 1986. *Actualidad Económica del Perú*, agosto de 1986) se dieron por lo menos en tres ocasiones, empezando en julio del 86. La estrategia presidencial consistía en tratar directamente con los grandes inversionistas para acordar fórmulas *ad hoc* de estímulo a la inversión, bajo el supuesto de que crearía un "efecto de demostración" para el resto de los inversionistas. Se constituyó de esa manera un grupo llamado "Los 12 apóstoles" (IPAE, noviembre de 1986), que incluía a los siguientes grupos de poder: Romero, Raffo, Nicolini, Brescia, Lanata, Bentín, Wiese, Cogorno e Isola, Hochschild y Benavides (*Andean Report*, octubre de 1986). La mecánica de la concertación fue la siguiente. Primero se acordó que presentarían "cartas de intención" de las propuestas de inversión. Estas cartas revelaban la intención de invertir en 20 proyectos, mayormente agro-industriales y descentralizados con tendencia a generar o ahorrar divisas según lo manifestado como prioritario por el gobierno, cuyos montos alcanzaban la cifra de 120 millones de dólares (*Caretas*, noviembre 17, 1986). A partir de ahí el segundo paso fue proponer proyectos más detallados que incluyeran las demandas de los grupos de poder. Sin embargo, sólo 3 grupos, del total de 12, presentó sus proyectos, destacando el del grupo Romero (*Actualidad Económica del Perú*, junio de 1987). Se formó una comisión para evaluarlos. A la vez estos proyectos debían ser discutidos con representantes de las altas esferas burocráticas con el fin de viabilizarlos. Luego el gobierno decidió institucionalizar este mecanismo y se abocó a crear un Consejo Nacional de Inversiones. El Consejo se formó en enero de 1987 y estaba presidido por el Ministro de Economía, con participación de la alta burocracia y, principalmente, de representantes de los grupos de poder. Por razones de imagen o por no aislarse del resto de sectores empresariales se añadieron 2 representantes de los gremios. Pero también se consideró necesario incluir a representantes laborales. De ese modo, parecía que esta modalidad de concertación evolucionaba hacia la idea del

"pacto social". Es más, las funciones del Consejo no se circunscribían al tema de las inversiones, también se esperaba que prepararan las bases de un proyecto más ambicioso de concertación institucionalizada llamado Congreso Económico Nacional (*Gente*, febrero 26, 1987), del cual hablaremos en detalle más adelante. Cuando esta propuesta se concreta, su funcionamiento se hace sumamente lento y prácticamente inoperante. En 5 meses el consejo sólo realiza dos sesiones: una para inaugurarlo y la otra para aprobar el reglamento. Al parecer, las pugnas en el interior del equipo económico, que harán crisis a fines de junio del 87, bloquea su funcionamiento. Aparte de estas pugnas, la alianza con los empresarios pasa por un momento de tensiones, en la medida en que la respuesta empresarial en términos de inversiones no se manifiesta en acciones concretas. Para entender este punto conviene ver en detalle el *affaire* de los bonos compulsivos a la inversión.

d) *El FIE y los bonos compulsivos*

El paquete económico de abril de 1987 indica claramente que el gobierno estaba reconsiderando su esquema de "atraer inversiones" a través de la concertación únicamente. No bastaban los incentivos, e incluso la postergación en el diseño de los mismos, como hemos visto, más bien trababa la inversión. El esquema heterodoxo asignaba al capital privado nacional un rol central en la acumulación. Ciertamente éste había impulsado la reactivación económica bajo el paraguas protector de las políticas macroeconómicas, pero parecía vacilar para decidirse a realizar nuevas inversiones. Desde julio del 86 se esperaba una inversión masiva, necesaria para seguir sosteniendo todas las amarras políticas del esquema de alianzas del régimen.

El año 87 fue denominado "Año de la Inversión", pero ante la cautelosa actitud empresarial el equipo económico comienza a debatir internamente las medidas adicionales a tomar, sin ponerse finalmente de acuerdo. El resultado son medidas no concertadas, que, por un lado, crean rentabilidades diferenciales para el inversionista, pero, por otro, lo obligan, vía mecanismos compulsivos, a invertir. Refleja la impaciencia del gobierno y las tensiones que provoca el esperar resultados que no terminan de cristalizarse. Sobre todo cuando comienza a manifestarse el envión inflacionario y la reanimación de su dinámica perversa a través de la especulación cambiaria. El lado compulsivo de las medidas consiste en obligar a destinar un 20% de las utilidades a la inversión directa o a colocar dichas ganancias en inversiones en cartera administrada por el sistema bancario. El lado incentivador consiste en crear el Fondo de Inversión y Empleo que permite al inversionista contar con 2/3 de los recursos de inversión subsidiados por el Estado, siempre y cuando ponga el tercio restante y asegure que la colocación pasiva de ganancias bajo ese sistema tenga la más alta rentabilidad del mercado.

Esta política de "pan y palo" evidenciaba tensiones entre Estado y empresarios que los mecanismos de concertación no habían podido canalizar. Más bien, éstos se reactivaron una vez dada la medida y, debido a intensas demandas empresariales, para hacer ajustes y aclarar el sentido

de la medida. De algún modo, a posteriori y asumiendo el costo del carácter inconsulto de las medidas, la concertación servía para dialogar y, al menos en algunos puntos, negociar. Aun así, esta brecha de confianza sigue vigente y lo que habría que ver es si la concertación sirve para ir cerrándola o para paliar la situación una vez que ésta se abra más.

De todos modos, lo ocurrido en el campo de la concertación económica, el terreno de experimentación más importante en términos del nuevo nexo Estado-sociedad-economía, muestra avances. Avances que deben ser medidos en metros y no en kilómetros. Los límites de la concertación económica se hacen evidentes, más allá de la voluntad de los actores por concertar, debido a una gama de factores. Uno, el Estado no tiene una idea clara de los alcances de la concertación, optando más por la modalidad del diálogo y limitada a ciertos puntos, y reservándose la capacidad de determinar el *policy making*. Dos, aún no encuentra una fórmula institucionalizada de concertación que funcione con cierta regularidad. Tres, el empresariado está dispuesto a concertar si se dan ciertas condiciones (estabilidad jurídica, rentabilidades adecuadas, concertación a priori de medidas económicas, etc.) que asume como deber del gobierno pero donde no está dispuesto a arriesgar para que el gobierno tenga una mayor posibilidad de hacerlo. Es decir, pide estabilidad para la acumulación pero a la vez no está dispuesto a generar condiciones para, en lo que toca a su parte, generarla. Su única certeza parece ser que predomina la incertidumbre y ello frena las inversiones e impulsa el ánimo especulativo o la fuga de capitales. La obsesión por la seguridad paraliza su sentido del riesgo. Por eso en parte la demanda de concertación es una forma de "manejar la incertidumbre". Siendo ésta la forma más importante de concertación empresarial, conviene dar una idea de otros intentos o proyectos, más ambiciosos y, al mismo tiempo, menos precisos.

3.5 La planificación concertada: La trayectoria de la planificación concertada también sigue un curso un tanto irregular y representa otra área experimental. Se diseña como un mecanismo consultivo, no resolutorio, en su modalidad de Consejo Consultivo para la Planificación. Existe otra propuesta más ambiciosa, recientemente lanzada por el presidente, que coronaría eventualmente la concertación, llamada Congreso Económico Nacional y que recoge una vieja propuesta del partido aprista. Esta sí tendría un carácter resolutorio. Veamos la primera.

El Consejo Consultivo de Planificación fue creado para incorporar a sectores representativos de la población a la planificación con el objeto de someter a consulta temas centrales de la planificación tales como el plan de corto plazo, el de mediano plazo y el proyecto nacional, a ello se añadía la consulta sobre la formulación de un anteproyecto de planificación concertada. Los ejes vertebrales del Consejo están constituidos por representantes empresariales gremiales, representantes de las centrales de trabajadores y representantes de los colegios profesionales. Es decir, sectores organizados de la clase propietaria, trabajadora y de las clases medias profesionales. A ello se añadían otros sectores que representaban a instituciones (universidades, centros de investigación, fuerza armada, partidos políticos y el

movimiento feminista). En total, el Consejo funciona con cerca de 50 miembros.

Desde su inauguración, en enero del 86, a la actualidad ha sesionado 5 veces y se ha participado en comisiones que se han reunido 14 veces. Esta labor ha servido como canal de consulta, sobre todo para el Plan de Mediano Plazo y para la elaboración de la forma legal que asuma la planificación concertada. Últimamente ha perdido regularidad, pero se espera que recobre dinamismo a partir de las directivas presidenciales, como resultado de la crisis política de mediados del 87. De prosperar, de allí surgirá la forma legal destinada a la concertación económica según las "líneas de crecimiento" que el Instituto Nacional de Planificación considere prioritarias, sobre todo en la medida en que instancia como el Consejo Nacional de Inversiones no ha dado frutos hasta ahora y que en cierto modo compite con esta instancia. El problema, sin embargo, es que al empresariado le interesa más el corto plazo y la ligazón orgánica con las instancias gubernamentales que deciden sobre el accionar concreto de la empresa.

El otro diseño de política concertadora es el Congreso Económico Nacional, suerte de parlamento funcional que el APRA propuso en los años 40 cuando aún no existía el sistema de planificación. La forma que asume en el momento actual no es clara, en la medida en que teniendo un carácter resolutivo compite obviamente con el legislativo. Este proyecto aún está en la fase preliminar y sólo a raíz de la última crisis política está ingresando a la agenda política del país. Cabe señalar que en diversas ocasiones líderes empresariales han manifestado su interés en impulsarlo, esperando que ello represente la instancia legal adecuada para participar institucionalmente en el proceso de toma de decisiones que, como se ha visto en el caso de la concertación económica, ha sido considerablemente errático y no ha terminado de definirse.

3.6 Comentario final: A juzgar por los pasos que se han dado en torno de la concertación y, a pesar de las idas y venidas, la impresión que se tiene es que existe consenso entre empresarios y Estado en concertar. La cuestión es con quiénes concertar, sobre qué concertar, a qué nivel hacerlo (diálogo, consulta, negociación) y bajo qué paraguas institucional. Estos asuntos aún son tema de discusión. Quizás por ello es que ahora se intenta un relanzamiento de la concertación a varios niveles. Cabe una pregunta. ¿Se trata del paso de las fases iniciales, de tanteo obligado, a una fase más definitiva? ¿O más bien se trata de un esfuerzo desesperado por intentarlo a mayor escala, debido a los escasos avances mostrados, pero cuya posibilidad de concretarlo es más resultado del voluntarismo gubernamental? De ser correcta la segunda hipótesis, el escenario que se dibuja es más bien el de la crisis de ese tipo de paradigma concertador y el paso a otro que requiere un cambio social profundo y radical. Hay quienes piensan que el caso peruano es el de un país donde las alternativas de cambio social en democracia y que no rompa el consenso interno con ninguna clase social, se van agotando (Iguitián, 1987, pág. 22). Esta sensación, por llamarlo de alguna manera, también se percibe en el campo empresarial. La idea de que "el tiempo se agota" va en ese sentido. ¿Podrá finalmente asentarse el

paradigma de relación Estado/economía/sociedad que la modernidad exige, y que supone institucionalización democrática y racionalidad de los actores con sistemas de canalización de demandas que se apoyen en la necesidad ineludible del compromiso?

Comenzamos con una pregunta y terminamos con otra. La realidad parece estar constituida en el Perú de hoy por signos de interrogación.

4 El campesinado y las políticas estatales

4.1. Antecedentes y contexto: La estructura agraria, y en especial la estructura campesina, es una de las características del panorama peruano.

Las estimaciones sobre el ingreso en la sierra rural muestran consistentemente que la pobreza absoluta es evidente en esa región. Y que la pobreza relativa está concentrada allí: los campesinos de la sierra se ubican preponderantemente en la base de la pirámide de ingresos del Perú. La escasez de recursos que enfrentan los agricultores andinos, específicamente las familias campesinas, es dramática.

La organización social de la producción en la agricultura andina toma gruesamente tres formas: Unidades Asociativas (Cooperativas y SAIS), formas capitalistas donde el uso de la mano de obra es asalariada y forma campesina, menor de 5 hectáreas. Esta es predominante pues cerca del 75% de las familias andinas participa de ellas. (Figuerola, 1985)

Los sectores de mayor pobreza y menores posibilidades de desarrollo se encuentran viviendo en comunidades campesinas.¹⁴ El número de comunidades campesinas es un dato impreciso: las reconocidas legalmente bordean las 3.500, sumando un total de 4.500 con aquellas no reconocidas. (Gonzales, 1985, pág. 378)

La contribución de las comunidades al PBI se estima entre 3% y 4%; muy pobre en relación con la fuerza de trabajo involucrada, más de un millón de personas. (Gonzales, 1985)

"Las familias comuneras constituyen economías específicas en los países andinos por su adscripción a las comunidades campesinas. Estas constituyen una forma de organización de la producción individualmente diferenciadas, mediante formas de cooperación en el trabajo, en el uso colectivo de algunos recursos, en el manejo del espacio y de la ecología, con el objetivo de permitir la subsistencia de sus miembros. Esta organización se formó bajo presiones externas sobre los recursos de los comuneros en la época de las haciendas y, actualmente, sobre sus productividades e ingresos, en la medida en que se han ido articulando mercantilmente". (Gonzales, idem., pág. 380)

Elas son parte de la estrategia de sobrevivencia de los comuneros. De ahí su interés en defender la integridad de la comunidad, de sus miembros frente al asedio externo y el interés por su reconocimiento legal.

La comunidad permite la realización de actividades que las familias son incapaces de realizar de manera individual (riego, caminos, obras públicas) disminuyendo los riesgos productivos y de subsistencia de las familias. La

mayoría de las comunidades se encuentra en lo que se ha dado en llamar el "Trapezio Andino", zona caracterizada por su extrema pobreza donde habitan más de tres millones de peruanos, de los cuales el 55%, aproximadamente, son pobladores del área rural; dicha región presenta un estancamiento secular y una recesión económica antigua. Como conssecuencia de ella y debido a la carencia de excedentes significativos para el crecimiento de su economía, existe un deterioro grande de las condiciones de vida. El ingreso promedio, según fuentes oficiales, es de 18 dólares.

La Reforma Agraria implementada en el Perú en 1969 fue decisiva porque cambió la faz del agro peruano. Transfirió cerca de diez millones de hectáreas produciendo la eliminación del latifundismo serrano-terratiente y las formas de feudalidad en el campo: con ella también desaparece del campo la gran burguesía agraria vinculada a la oligarquía, con la transformación de los obreros asalariados en cooperativistas.

Estas transformaciones modificaron radicalmente la estructura de poder en el campo y la correlación de fuerzas en su interior: desaparece la antigua Sociedad Nacional Agraria que constituía un ente poderoso de representación corporativa de los intereses agrarios —la oligarquía y los terratenientes— cuyo sistema de representatividad dependía del número de hectáreas poseídas por sus miembros. Se generó entonces una nueva institucionalidad agraria.

En los primeros años de la década del setenta la reorganizada Confederación Campesina del Perú (CCP) influida por la nueva izquierda, que agrupó a campesinos de comunidades, pequeños propietarios y cooperativista, cobró el rol de motor en la radicalización y aceleración de los cambios en el campo, liderando las demandas de esos sectores que luchaban por la tierra. Por su parte, la Confederación Nacional Agraria (CNA) surgida en 1974 bajo los auspicios del gobierno militar, aglutinaba sobre todo a los socios de las cooperativas producto de la reforma agraria; este panorama, rasgo del quinquenio, fue un canal para la organización de la fuerza campesina.¹⁵ La pluralidad de intereses y la heterogeneidad organizativa expresan la complejidad y la desigualdad de los desarrollos en el agro.

Una característica central de la vasta mayoría de las organizaciones representativas agrarias es la condición de propietarios asociativos o individuales de sus bases, así como el desempeño por éstas de actividades económico-productivas. La base social de las actuales organizaciones representativas del campo no son pues asalariados, como en el caso de los gremios sindicales, ni los campesinos sin tierra, como fue el caso de las antiguas organizaciones agrarias de trabajadores. Esto tiene varias consecuencias: descarta la reivindicación salarial, la huelga como medio principal de lucha del agro organizado; orienta el interés reivindicativo hacia los problemas de precios, financiamiento, comercialización, modalidades de tenencia de la tierra, planificación de la producción, importación, exportación, etc.; presiona por una modalidad corporativa y pluralista de presentación de los intereses y obliga a las centrales nacionales con intereses en la representación política del conjunto del sector, como la CNA y la CCP, a articular su acción con las instituciones que se fundan en comités de productores por

línea de cultivo. Ello explica los problemas irresueltos de la CCP y la CNA para representar los distintos y específicos intereses de sus bases, planteándoles la necesidad de un nuevo tipo de organización interna. (Franco, 1985, pág. 39)

A partir de 1978, la crisis económica y la desunión de los gremios hicieron que se fuera desdibujando su representatividad y la participación de los trabajadores del campo, centrada en la CCP y CNA. Entre 1981 y 1985, sin embargo, paralelamente a la agudización de la crisis en el agro, el nivel de participación y cobertura de las organizaciones agrarias se elevó significativamente. Surgen con fuerza los Comités de Productores (arroz, azúcar, algodón, papa, maíz) y la asociación de Fondos de Ganadería Lechera, que expresan sus discrepancias frente a la política gubernamental de entonces.

En 1982, luego de una huelga nacional de productores de algodón, en noviembre se realizó un Paro Nacional Agrario, siendo sus convocantes la CCP, la CNA, la Central de Empresas Campesinas (CENECAMP), el Comité de defensa de la pequeña y mediana propiedad y las federaciones de cooperativas cafetaleras y azucareras. A partir de ello se vertebró un frente de defensa que incluía además a los gremios más conservadores, de grandes y medianos productores individuales como era el caso de la ONA, Organización Nacional Agraria.

Sobre la base de este frente, se constituyó el primer Congreso Nacional Agrario en mayo de 1983, que fue oficializado por un dispositivo del gobierno. A pesar de ello, no tuvo ninguna implicación práctica. La mayoría de sus conclusiones apuntaba fundamentalmente —a pesar de los displicentes intereses— a reclamar la prioridad nacional fijada por la Constitución para el sector agrario, la derogatoria de la ley de promoción y desarrollo agrario y una mayor y más orgánica participación de los productores en la formulación y aplicación de la política agraria.

Los distintos gremios participantes expresaron su discrepancia con la política gubernamental, principalmente respecto a la propiedad de la tierra (parcelaciones, reestructuración, linderos, titulación, etc.), las condiciones de crédito agrario, los sistemas de comercialización y precios al productor, la tributación y los precios de los insumos. Como mecanismo de sus demandas, recurrieron a algunas acciones de fuerzas, huelgas y paros nacionales y regionales y aún por líneas de producción.

Franco (1985) resalta que, a pesar de la nueva institucionalidad surgida, es notorio que las actuales organizaciones representativas del campo "no han estado en condiciones de movilizar a vastos sectores rurales ni han dispuesto de poder suficiente para lograr alterar la política agraria del gobierno central"; a su juicio este hecho se relaciona con el real grado de representatividad de las mismas.

El CUNA¹⁶, sin embargo, abre otra etapa para los gremios del campo, tanto de los propietarios como de los campesinos y los socios de las empresas asociativas, representando un esfuerzo orgánico gremial de concertación entre los diversos grupos de intereses y clases en el campo. (Montoya, 1986)

Franco (1985) sin embargo ha insistido sobre las limitaciones intrínsecas del CUNA: "No sólo los intereses económicos representados son dis-

tintos, como distintas son también las orientaciones políticas.

Las diferencias se expresan asimismo en los estilos de acción frente al gobierno. Para las instituciones que sumariamente se califican de derecha, el movimiento agrario sólo debe emplear los métodos de persuasión y el diálogo y evitar la fuerza. Los gremios del centro a la izquierda en cambio, aunque de un modo matizado, se afilian a la idea de que cuando estos métodos fracasan conviene apelar a las movilizaciones y presiones de fuerza. Como ambas corrientes no pueden dilucidar sus diferencias en el CUNA, pues ello conduciría a su ruptura o a su disgregación progresiva, el CUNA ha quedado inmovilizado". (Franco, 1985, pág. 67)

En 1985, y en el contexto de la campaña electoral, los representantes de las principales fuerzas políticas del país, Izquierda Unida y el APRA, suscribieron con el CUNA un Acuerdo Nacional Agrario que suponía un replanteo sustancial del modelo de desarrollo económico, y que postulaba en su punto primero que el desarrollo agrario es la base indispensable para el desarrollo económico nacional. Tal acuerdo era el reconocimiento explícito del CUNA como el interlocutor válido en el campo para el establecimiento y la ejecución de políticas agrarias. Adicionalmente, ambas fuerzas políticas se comprometían, si llegaban al gobierno, a darle al CUNA participación en todas las instancias de decisión del sector agrario.

A pesar de los límites señalados por Franco, quedaba claro en ese momento el reconocimiento al peso y al poder del CUNA, a partir de su representatividad.

4.2 1985: las nuevas políticas agrarias: El nuevo gobierno de Alan García proclamará enfáticamente y desde un inicio su intención de dar prioridad al agro, pues allí se ubican sectores mayoritarios de la población en condiciones de extrema pobreza.

Más allá de la urgencia de medidas de corto plazo relativas al abastecimiento alimentario de Lima y al control de precios que enfrentó el gobierno, éste ha elaborado un conjunto de estrategias para concretar, en términos de política agraria, su proclamada vocación agrarista, presente en los diagnósticos elaborados por la nueva administración, donde se señalan como principales objetivos de su política los siguientes:

- a) Establecer un sistema adecuado de transferencia del ingreso del conjunto del país hacia el campo, que permita la capitalización y el avance tecnológico de éste.
- b) En base a lo anterior, incrementar la producción y productividad.
- c) Asegurar la rentabilidad de la producción agropecuaria.
- d) Propiciar un abastecimiento continuo con precios que no depriman la rentabilidad del productor, ni la capacidad de consumo de los sectores más pobres del país.
- e) Asegurar el acceso alimentario a los sectores de menores ingresos.

Se añadía que "la transferencia de recursos al agro desde los sectores más dinámicos de la economía es imprescindible, en tanto que el sector agropecuario no esté en condiciones de autofinanciar su desarrollo... dado que en los últimos veinte años experimentó un proceso de deterioro de sus relaciones de intercambio con el resto de la economía".¹⁷

A estos objetivos se agregaron la implementación de una reforma alimentaria y el incremento de la producción de alimentos, anunciada el mismo día del primer Mensaje presidencial, el establecimiento de sistemas de transferencia de ingresos al campo y el dar prioridad a la zona llamada del Trapecio Andino, consolidando la Reforma Agraria y corrigiendo los defectos encontrados; así como la puesta en marcha de políticas de concertación con las organizaciones agrarias.

En esta perspectiva se diseñaron y llevaron a cabo distintas medidas: una política de precios aplicada a nivel de los productos, factores de producción e insumos, la fijación de precios de garantía para los cultivos cuya producción busca alentarse con la adquisición total o parcial de las cosechas por parte de la empresa estatal ENCI.

Se ha previsto también la reducción del precio de la urea en 50% para la costa y la selva, la reducción de las tasas de interés del 44% al 25% en la costa, del 19% al 14% para la sierra y la selva y del 9% al 0% para el llamado Trapecio Andino, inversión prevista allí por mil millones de dólares en los próximos 5 años, disminución de las tarifas de transporte y reducción de aranceles a la importación de insumos y maquinarias agropecuarias al 1%, así como la eliminación de la sobretasa a las importaciones.

Entre las renovaciones más importantes se hallan la creación del Fondo de Reactivación Agropecuario y de Seguridad Alimentaria destinado a financiar las políticas descriptas. No menos importante fue la anunciada reestructuración de la tierra en el departamento de Puno, aún inconclusa.

4.3 Las propuestas estatales de concertación: En el terreno de la vinculación con los sectores campesinos, el gobierno ha diseñado un tratamiento preferencial para las comunidades campesinas. En 1986 se creó una Comisión permanente encargada de coordinar acciones de desarrollo en favor de las comunidades. Dicha comisión organizó entre mayo y setiembre de 1986 cinco Conversatorios Regionales en el interior del país que reunieron a unos 3.500 representantes de las comunidades. A través de ellos se desarrolló un diálogo directo entre los funcionarios del Estado, encabezados por el Presidente de la República, y las autoridades comunales, con el objetivo de dar a conocer la política del gobierno así como los planes y programas del sector público en apoyo de las comunidades.

Los Rimanacuy¹⁸ permitieron que las comunidades expusieran sus problemas y necesidades para ser resueltas con el concurso del Estado; y finalmente pusieron de manifiesto el papel protagónico que tales organizaciones deben tener en el programa del gobierno, transformándose en agentes de decisión y ejecución en el desarrollo microregional previsto.

Estos encuentros canalizaron un conjunto de demandas y propuestas en lo que respecta al problema de la propiedad de la tierra, la titulación de las comunidades, el reconocimiento oficial y el respeto a su autonomía como autoridades comunales; sistemas de comercialización y acceso al crédito, servicios sociales como educación, salud, vivienda y también acceso a tecnologías modernas.

Tanto en las Comisiones de trabajo¹⁹ como a través de la presentación de más de dos mil memoriales —dirigidos al Presidente de la República

donde los campesinos exponen minuciosas demandas y reivindicaciones secularmente desatendidas, en las que el gobierno ha prometido actuar—se canalizaron un conjunto impresionante de demandas y expectativas, que ponían de manifiesto la voluntad política de promover un nuevo grupo de presión y de reivindicación como ente organizado que se movilizaría exigiendo el cumplimiento de las promesas ofrecidas.

Es importante destacar que el Presidente en estos encuentros levantó la comunidad campesina como nueva representación del campesinado señalando que "No puede haber democracia sin organización comunera; y que no deben dejar que ningún partido, ni el mío, les arrebatase su derecho a seguir siendo comuneros permanentemente". También habló de descentralización y de su intención de llevarla adelante en contra de la burocracia y con impulso de las propias comunidades.²⁰

Como parte de una nueva actitud y vinculación del Estado frente a las comunidades campesinas, que lleva implícito su reconocimiento oficial y contribución a la vida económica del país, Alan García anunció en dichos encuentros el otorgamiento de préstamos a las comunidades a través del Banco Agrario, así como también la creación del Fondo de Apoyo al Desarrollo Rural Comunal, parte del cual fue entregado directamente en el Rimacuy del Cusco, donde las mismas autoridades comunales decidieron el uso de los fondos.

De estos encuentros se gestaron dos iniciativas legislativas por parte del Ejecutivo, que se plasmaron en la Ley de Comunidades Campesinas y en la Ley de Deslinde y Titulación sobre Comunidades Campesinas que consolida la seguridad jurídica de éstas sobre sus tierras, reconociéndoles su autonomía comunal. También se definen varias medidas promocionales para su desarrollo económico.²¹

En otro terreno, el gobierno ha plasmado también su intención política de concertación con el sector agrario. En el Plan Operativo del sector se consigna como primer objetivo, el perfeccionar los mecanismos de concertación en la programación y ejecución de la producción y comercialización de los productos alimenticios a los que se le dieron prioridad. Se promueve la participación de las organizaciones de los productores en la formulación y ejecución de programas concertados de producción y comercialización, como la integración de sus representantes a los organismos directivos de las empresas públicas del sector y en los Consejos de Desarrollo Microregional, ejes del proyecto de descentralización gubernamental.

La creación de Coordinaciones Regionales Permanentes para los productos agrarios a los que se dio prioridad y la creación de una Comisión Nacional de Producción (CONAPRO), ente pensado para la implementación del programa agrario con autonomía, encargado de concertar la formulación y ejecución de las políticas y acciones vinculadas al desarrollo de la producción, son otras medidas en la misma dirección.

4.4 Reacciones y respuestas campesinas: Frente a la enorme iniciativa estatal de relación con el campesinado, frente a su propuesta implícita de ser el articulador de éste, más que respuestas activas y organizadas de cuestionamiento y rechazo de las políticas agrarias, lo que se han planteado

son críticas desde las organizaciones gremiales y desde algunos sectores políticos.

Así, por ejemplo, frente a los Rimacuy, la Confederación Campesina del Perú—influída por la izquierda radical—denunció que "dichos eventos se vienen realizando con objetivos políticos partidarios, completamente distintos de los que se anuncian y difunden", basándose en que los organizadores (Estado) impidieron la participación de las federaciones campesinas, base de la CCP. Para la CCP ésta era una política de partidización corporativa con la pretendida intención de violar la independencia organizativa y la autonomía de las comunidades y organizaciones representativas del campo.

No concuerdan con esta evaluación otros sectores organizados, incluso sectores de la propia Confederación Campesina del Perú que, por el contrario, hacen un balance positivo y entusiasta de los encuentros. Así, Ricardo Letts, representante de la CCP ante el CUNA, Presidente Colegiado de este Congreso y conspicuo miembro de la izquierda radical, sostenía que los Rimacuy son "prueba que el gobierno ha sido capaz de organizar un certamen campesino comunero donde al final han sido las expresiones libres y democráticas de las organizaciones de base las que han dado cuerpo a las conclusiones. Esta experiencia del Rimacuy no tiene precedente en la historia del Perú. Creemos que hay un salto no solamente de cantidad sino de calidad por el hecho de que el gobierno seguramente va a lograr convocar y hacer participar en estos grandes certámenes, alrededor de 4.500 comunidades campesinas a través de sus presidentes; yo calculo que la CCP tal vez tenga de 300 a 500 comunidades y la CNA en el mejor de los casos, otro tanto... Por eso (con los Rimacuy) estamos hablando de un movimiento poderoso... ¿Qué va a pasar con aquellos memoriales, qué va a pasar con aquellas esperanzas, aquellas expectativas, aquellas ilusiones que los comuneros se forjan al hablarle cara a cara al Presidente de la República".²²

Sin embargo, esta situación contrasta con las reacciones recientes de los gremios agrarios, cada vez más marcados por el conjunto de la política nacional y por el manejo estatal de la misma.

La última Asamblea del CUNA, y los organismos que hoy la conforman, ha exigido que se cumpla el Acuerdo Nacional Agrario—esquema de concertación agraria nacional—, lo que supone redefinir la orientación del esquema de desarrollo general, modificando el peso de los intereses industriales y financieros.²³ Allí, exigieron la democratización del Ministerio de Agricultura, la participación del CUNA en la Comisión Interministerial de Precios y Abastecimiento y el inicio del programa de reforma de la agroindustria.

Hay que señalar que las formas de concertación llevadas a cabo se han hecho vía acuerdos puntuales con organizaciones de productores en torno de precios. Es ese el caso de los Comités de la Organización Nacional Agraria, en buena medida la actual burguesía agraria. La consecuencia de este procedimiento ha sido clara: los productores que no están dentro de la ONA han demandado y protestado directamente por el asunto de precios,

llegando incluso a medidas extremas como paralizaciones y bloqueos de carreteras.

Una de las mayores críticas de los sectores de oposición de izquierda, debido al vacío existente en materia de políticas de tierra, ha sido la que se refiere a la anunciada y tardía reestructuración, en la sierra sur, de las empresas campesinas a favor de las comunidades. En el caso de Puno esta situación ha motivado que la Federación departamental de campesinos, base de la CCP, invadiera las empresas campesinas y tomara posesión de más de 50.000 hectáreas en un clima de alta conflictividad, dada la lentitud con que avanza la llamada reestructuración decretada por el gobierno en 1986, a raíz de los conflictos por tierras entre empresas y comunidades en la zona. La Federación de Puno ha demandado la adjudicación legal de la tierra recuperada.

Otro vacío señalado en materia de política agraria es la inexistencia de alternativas para las empresas cooperativas producto de la reforma agraria, que atraviesan una aguda crisis económica y organizacional que han agravado los conflictos en el interior de algunas empresas, debilitando su organización y capacidad gerencial y ocasionando la desconfianza en la viabilidad del modelo asociativo. Situación que propició el cambio de modelo empresarial y parcelaciones a solicitud de los cooperativistas, afectándose la producción de alimentos y el nivel de vida de la población beneficiaria de la reforma agraria.

Finalmente destacamos el rol de la oposición y los gremios agrarios nacionales, CCP y CNA, que tuvieron una importante presencia en la modificación de las leyes mencionadas sobre las comunidades, donde destacaban puntos polémicos en la iniciativa del Ejecutivo. El tema más controvertido fue el referido a la reversión de las tierras eriazas a las comunidades, criterio que fue aprobado, desestimándose los intereses de ganaderos y avicultores que sostenían que las tierras eriazas debían quedar a disposición de la inversión privada.

V Escenarios posibles y futuros de este proceso

1 Las tendencias presentes y el contexto general

A lo largo del presente informe, hemos tratado de rastrear un conjunto de políticas y de demandas que se dan en nuestro país, en el proceso de modernización y democratización del Estado. Este y los distintos actores sociales que hemos presentado, interactúan hoy día en un escenario en el que no están solos, ni son los únicos.

Hemos observado asimismo un conjunto de tendencias, que pueden resumirse en los términos siguientes:

a. Existe en el Estado peruano una importante voluntad modernizadora y en menor medida democratizadora de su estructura y sus funciones. Aunque de manera a veces contradictoria esta voluntad se ha puesto de manifiesto en distintas medidas y políticas.

b. En este proceso, y a nivel del Estado, la distancia entre el Presidente de la República y su entorno inmediato en relación al conjunto de la estructura estatal es enorme. Las propuestas, hasta hoy iniciativa exclusiva del Ejecutivo, se enfrentan frecuentemente a la resistencia de los mismos sectores estatales y del gobierno, encargados de implementarlas.

c. No existe de parte del Estado una clara voluntad por institucionalizar sus relaciones con la sociedad. Sus iniciativas concertadoras son hasta hoy exclusivamente sectoriales, sobre aspectos puntuales y hay diferenciaciones en el tratamiento y en la significación política que se les da —el tratamiento a los sectores organizados de la sociedad, de la masa indiferenciada—.

En el campo industrial, los acuerdos a los que se les dio prioridad son aquellos con los grupos monopólicos económicamente más poderosos obviando a los gremios empresariales. Frente al mundo popular, no parece existir una voluntad de considerar a los gremios y organizaciones existentes pero hay mucha iniciativa para vincularse con los sectores desorganizados, que además de ser los más pobres, son la clara mayoría.

d. Los actores sociales analizados, que son los más significativos, se encuentran profundamente fragmentados y carecen de iniciativas y propuestas concretas sobre la modernización/democratización del Estado. Sus demandas centrales siguen ubicadas en el terreno de la coyuntura y en el plano de la reivindicación económica. Su capacidad de presión, sin embargo, es bastante significativa y sus niveles de organización a pesar de las limitaciones que existen a nivel de participación, representación y gestión, son importantes. Demandan permanentemente canales de diálogo y de vinculación con el gobierno y el Estado.

e. En este sentido, la relación que tienen con el Estado sigue funcionando dentro de los moldes clásicos de la protesta y la movilización. Su visión de la política sigue marcada por el conflicto antes que por la colaboración y su acción está en relación a tal visión, ligada a la lógica de los intereses inmediatos.

f. A pesar de esta situación, y con la intervención tanto del Estado cuanto de los actores sociales, se abren algunos espacios significativos que en alguna medida son institucionales y se van consolidando. Ese es el caso de las municipalidades que se convierten no sólo en escenario importante de democratización y modernización del Estado, sino fundamentalmente en factor de estabilidad y ampliación del sistema político.

g. A nivel de los partidos políticos, tanto el de gobierno como Izquierda Unida, la principal fuerza de la oposición, encontramos importantes elementos de conflicto interno, ausencia de propuestas claras y relaciones muy débiles con las organizaciones de los actores, así como enormes dificultades para relacionarse entre sí.

El Estado se les aparece fundamentalmente como un objeto de disputa y esto dificulta aún más las posibilidades de un mutuo reconocimiento.

Ello no niega la existencia de sectores modernizadores y democratizantes en ambas fuerzas.

Ahora bien, además de los actores sociales y del Estado, resulta indis-

pensable ubicar en nuestro escenario a Sendero Luminoso del que poco o nada hemos dicho a lo largo del presente informe, a pesar de la enorme gravitación que tiene en la política nacional y en nuestro futuro.

La guerra no ha cedido posiciones a la política, ni mucho menos. Los actos de violencia terrorista, los asesinatos y los atentados y su correlato de represión indiscriminada se mantienen y su tendencia es a la agudización. El gobierno hasta hoy no es capaz de plantear una alternativa antisubversiva propia, y por esa vía afirma su peligrosa dependencia de las Fuerzas Armadas en un terreno crucial para el futuro del país. Sendero Luminoso no consigue avanzar pero el Estado y la sociedad tampoco lo derrotan. Y la situación de empate definitivamente le conviene y le permite introducir modificaciones en su accionar, buscando desarrollar nuevas formas de presencia en la sociedad.

A este panorama, esquemáticamente presentado, hay que añadirle dos factores adicionales, mutuamente ligados, que constituyen variables centrales a considerar, junto con las tendencias, en la construcción de escenarios posibles y futuros: nos estamos refiriendo a la crisis económica y a la deuda externa.

A pesar de los innegables logros del gobierno en ambos terrenos, que se reflejan en los indicadores económicos de 1986 y en el relativo reactivamiento de nuestro aparato productivo, es evidente que la crisis no ha sido resuelta. Que los éxitos en el programa de corto plazo no son suficientes y que las presiones de los organismos financieros internacionales no pueden ser resistidas por un tiempo indefinido.

La situación en su conjunto, en la que la democracia —y por esa vía la sociedad civil y su tejido organizativo— está asediada por innumerables peligros y tiene que enfrentar complejos retos —entre los que destaca el proceso de modernización y democratización del Estado—, debería llevar a cabo un gran esfuerzo de concertación de las distintas fuerzas de la sociedad civil y el Estado.

Elo supondría una madurez de los actores sociales y políticos de la que todavía estamos distantes. A pesar de ello, y a partir de las tendencias descritas en el presente informe, queremos presentar tres escenarios posibles en lo que se refiere a modernización y democratización del Estado.

2 El escenario probable

Creemos que el escenario probable es aquél que no supone una transformación radical de la actual situación. Esto es, el mantenimiento de los mecanismos hoy día existentes —y eventualmente algunos más— sin que se den avances significativos a nivel de la institucionalización de las relaciones entre Estado y sociedad.

En el plano de la modernización del Estado, en el mediano plazo, este escenario tendría los siguientes rasgos:

a. Un fortalecimiento muy grande de la Presidencia de la República, que se ratificaría como la instancia más dinámica y con mayor iniciativa del

aparato estatal, así como el interlocutor fundamental de los gobiernos regionales que funcionarían con atribuciones y recursos limitados.

b. Una pugna significativa entre los sectores y el Consejo de Ministros, y con los gobiernos regionales por la ejecución de los proyectos de inversión, la ejecución de los servicios y el manejo presupuestario. Pugna que será desigual en el caso de cada Ministerio, de acuerdo a su estructura orgánica.

c. Los gobiernos regionales se instalarán, pero además de las limitadas funciones y recursos que tendrán y la competencia con el gobierno central, tendrán que enfrentar las dificultades de su conformación administrativa, lo que les insumirá un tiempo largo.

d. En la lógica de la Planificación concertada, el Instituto Nacional de Planificación desarrollará algunas experiencias piloto de escasa significación nacional, mientras los sectores, por un lado, y los gobiernos regionales, por el otro, avanzarán también experiencias puntuales y coyunturales de concertación productiva, de una amplitud restringida.

e. Se instalará el Congreso Económico de la República que tendrá funciones básicamente consultivas, teniendo presentes a sectores significativos de la producción y el Estado. Dicho espacio más que permitir el desarrollo de un ejercicio concertador, servirá para hacerle llegar al Estado demandas y propuestas que puedan incidir en sus políticas.

f. A pesar de sus limitaciones, los gobiernos regionales y el Congreso Económico le restarán más legitimidad al Poder Legislativo; situación que debería llevar a una reformulación de sus funciones y sus mecanismos. Seguramente la unicameralidad será nuevamente discutida. A este proceso contribuirá decisivamente el Ejecutivo y el Presidente de la República de manera especial, por las transformaciones que se producirán en el sistema de toma de decisiones.

g. No se producirán cambios significativos en lo referente a la formación de la burocracia. Sin embargo, y ello no deja de ser interesante, se fortalecerá el papel de técnicos e intelectuales que serán convocados por el Estado, para suplir sus carencias.

En lo que se refiere a la democratización del Estado, creemos que se darán los siguientes elementos como consecuencia de las tendencias presentes en el informe:

a. Los gobiernos regionales serán un nuevo espacio, aunque restringido, de participación de la sociedad. Desde este espacio se canalizarán un conjunto de demandas al Estado, convirtiéndose posiblemente en un espacio intermedio entre Estado y sociedad con una significación similar a la de los municipios.

Supondrán adicionalmente un ejercicio de participación y representación, que no por limitado será menos importante.

b. Los municipios continuarán en la lógica actual, presumiblemente fortalecidos en su relación con la sociedad, a partir de la absorción de algunos programas sociales estatales como el PAIT y el PAD-PAMI. Su papel de canalizadores de algunas demandas de los actores urbano-populares podría relativizarse ante el funcionamiento de los gobiernos regionales de los que necesariamente formarán parte.

c. La concertación entre actores distintos no variará sustancialmente. El Estado, sin embargo, aumentará —sin que ello suponga su institucionalización— sus mecanismos de relación con los sectores más pobres de la sociedad. Mecanismos como los Rimanacuy seguirán funcionando como espacios de diálogo antes que como espacios de concertación.

d. El Estado y el gobierno abrirán canales de diálogo con las organizaciones de la sociedad, por lo menos con algunas de ellas, en coyunturas específicas y de acuerdo a la dimensión de su presión. En esta lógica también convocará encuentros con las bases de esas organizaciones —especialmente a nivel sindical—, en la lógica de los Rimanacuy.

Este escenario, como resulta obvio, supone el mantenimiento de las difíciles condiciones de bloqueo que hoy día vivimos. Es decir, las difíciles relaciones entre el Presidente y su partido; la crisis de Izquierda Unida; el empate entre Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas; una cierta reactivación del aparato productivo y una mínima estabilidad económica así como la fragmentación de los actores sociales.

La modificación de estos supuestos o de parte de ellos, nos enfrenta obviamente a otros escenarios. En ellos, el proceso de democratización y modernización del Estado tendría otros rumbos como veremos a continuación. Para ello, hemos elaborado un escenario pesimista y otro optimista en lo que se refiere a las variables que estamos empleando.

3 El escenario pesimista

Este escenario supone el empeoramiento significativo de las condiciones actuales del país. La derrota de la política por la guerra ante el avance de la violencia senderista y la generalización de la represión sería uno de los factores presentes en el escenario. Para que ello ocurra, creemos que previamente tendría que fracasar el plan económico del gobierno.

Es en ese panorama de agudización y agravamiento de la crisis que podrían imponerse las tendencias violentas que, seguramente, aprovecharían el cuadro de protesta popular fragmentada pero sumamente radical y el aislamiento del gobierno y en particular del Presidente.

En tal escenario, y ante su incapacidad para resolver las demandas que recibiría de los distintos actores sociales, el Ejecutivo afianzaría sus relaciones con las Fuerzas Armadas que asumirían nuevas responsabilidades con mayores poderes, cerrándose así la mayoría de los canales de negociación.

Un cuadro de esta naturaleza estaría también ligado al quiebre de lo que hoy es Izquierda Unida, algunos de cuyos sectores eventualmente optarían por la guerra, ahondándose ciertamente su distanciamiento de los actores sociales. Las relaciones entre Estado y sociedad se bloquearían sustancialmente y el proceso de modernización/democratización del Estado se anularía, si no se cancelaría esencialmente. En términos de modernización del Estado, en este escenario presumiblemente ocurriría lo siguiente:

a. Modificaciones sustanciales en el funcionamiento del Ejecutivo y

en el proceso de toma de decisiones. Este pasaría a tener una participación activa de los mandos militares a través del Ministerio de Defensa y fundamentalmente del Comando Conjunto. La autonomía y la iniciativa del Presidente se vería totalmente recortada y tendría que redefinirse dentro de este nuevo marco.

b. Los gobiernos regionales se verían reducidos a meras instancias administrativas y de ejecución de algunos proyectos, cediendo parte importante de su poder a los Comandos Político-Militares que, sin ninguna duda y repitiendo su práctica en Ayacucho, se erigirían en fiscales y controladores del poder civil.

c. La concertación productiva quedaría totalmente desprovista de contenidos. La radical modificación de la política económica que se introduciría, anularía totalmente esta posibilidad. Desde el Estado se buscarían acuerdos puntuales de precios y de política tributaria e inversión con los grupos más poderosos.

d. Se reestructuraría el aparato estatal, adecuándolo para las demandas de la seguridad interna y la guerra, reorientando el presupuesto y fortaleciendo aquellas instancias estatales vinculadas con la coerción y el control.

Tal reestructuración implicaría inevitablemente la profundización de las rigideces en los procedimientos y la descoordinación entre los diversos sectores estatales. Adicionalmente, supondría la liquidación de parte significativa de las empresas públicas.

e. Habría un fortalecimiento del centralismo estatal y de la consiguiente hipertrofia que éste supone. Las funciones reguladoras estatales se debilitarían aún más significativamente.

Al lado de estos elementos, que supone la cancelación de una propuesta todavía tímida, como la del actual gobierno, es evidente que en términos de la democratización del Estado el panorama sería aún más grave:

a. Pérdida total del carácter representativo, de participación y en alguna medida de gestión, que hoy día tienen los municipios y que también podrían tener los gobiernos regionales. Los ciudadanos, cuyos derechos individuales sufrirían evidentes y drásticos recortes, dejarían de verlos como canal de presión o espacio a través del cual pueden discurrir algunas de sus demandas.

b. Se restringirían totalmente los espacios de diálogo entre el Estado y la sociedad, y aquellos pocos que se mantengan, serían absolutamente controlados y estarían exclusivamente orientados a los sectores menos conflictivos de la sociedad: empresarios, industriales, productores y, eventualmente, informales.

c. El Estado reprimiría la mayoría de las protestas que se originen ante la insatisfacción de las demandas y, por esa vía, aumentaría y profundizaría la fragmentación de los actores sociales con los que se legitimaría a partir de su fuerza y de eventuales concesiones puntuales y sectoriales.

d. En el contexto general de represión, los limitados mecanismos de consulta y participación que hoy está alentando el Estado, terminarían por desaparecer totalmente. La oposición tolerada desde la sociedad, será

aquella que acepte las reglas básicas que se impongan desde el Estado y que no pretenda institucionalizarse bajo ninguna forma.

Este escenario pesimista es casi la antesala de uno peor; la generalización de la guerra, la derrota total de la política y por esa vía la cancelación de cualquier vestigio democrático y la instauración de una dictadura de corte claramente totalitario que cerraría los avances obtenidos por la sociedad en nuestro país durante los últimos 25 años.

4 El escenario optimista

Este escenario supone, por el contrario, el mejoramiento significativo de las actuales condiciones del país. Entre otras cosas, implica el éxito del plan económico —reactivación total del aparato productivo y plena estabilidad económica— así como el triunfo de la política sobre la guerra, lo que no implica necesariamente el aniquilamiento de Sendero Luminoso, pero sí su absoluto aislamiento.

En este contexto, se podría creer en la eventual madurez de los actores políticos que avanzarían en la definición si no de un Acuerdo Nacional, por lo menos de las bases para éste.

En un cuadro así, las Fuerzas Armadas estarían subordinadas al poder civil y, a partir del aislamiento de Sendero, reconocerían la legitimidad de aquél, que finalmente se vería fortalecido por la densificación del tejido social.

En un escenario de esta índole, y a nivel de la modernización del Estado, se podría pensar en los siguientes elementos:

a. Sistema de toma de decisiones políticas en el Ejecutivo, al que se llega eficientemente a través de la participación activa de los gobiernos regionales, que ganan en autonomía y en capacidad de decisión, fortaleciéndose.

b. Un Ejecutivo alentando la modernización del Legislativo y del Poder Judicial, apoyando el proceso de demandas de los actores sociales, los gobiernos regionales y los municipios que buscarían gestar canales más eficaces a nivel nacional para su propio funcionamiento.

c. Fortalecimiento de las funciones, los recursos y la capacidad de decisión de los gobiernos regionales y los gobiernos locales que, por esta vía, se convertirían en los factores fundamentales de la estabilidad del sistema democrático.

d. Consolidación del Congreso Económico Nacional como el espacio de concertación institucionalizado más significativo y participación activa de los actores, tanto a través de sus gremios como de los partidos políticos.

En este terreno también se institucionalizarían espacios de encuentro entre el Estado y los sectores desorganizados de la sociedad, en una búsqueda por hacerlos participar en el proceso de definición de políticas.

e. Avances reales en la descentralización y en la desconcentración de funciones y responsabilidades estatales. En este camino, se darían avances en la tecnificación y en la capacitación de la alta burocracia.

Tales cambios a nivel de la modernización nos permiten, como correlato, imaginar modificaciones sustanciales a nivel de la democratización del Estado. En ese sentido, y dentro de este escenario, lo que más resaltaría sería lo siguiente:

a. Ampliación de la participación en los gobiernos regionales y locales; participación que sería institucionalizada y que supondría niveles de decisión y una fiscalización permanente de la gestión.

b. Institucionalización plena de espacios de negociación y concertación en los distintos niveles y espacios de la acción estatal, como parte del desarrollo de la planificación concertada.

c. Incorporación a los gobiernos regionales de representantes designados por las organizaciones sociales más significativas.

d. Mecanismos de definición de políticas públicas con la participación de distintos representantes de las organizaciones de la sociedad.

Este escenario optimista es el de la concertación y el Acuerdo Nacional como decíamos. Es parte de un escenario deseable que permitiría avanzar en la superación de profundos desencuentros históricos en nuestro país. Sin embargo, la enorme madurez y generosidad de los actores sociales y políticos que supone, la búsqueda del equilibrio como principio que demanda nos hace pensar que de los tres escenarios previstos, es el más distante y el menos real.

Notas

1 Recientemente, en su discurso del 5-7-87, el Presidente Alan García retoma la idea y anuncia su próxima implementación como parte de un proceso de modernización y democratización más amplio.

2 Plan de Desarrollo 1986-1990 y Plan de Gobierno.

3 Si en el 83 la izquierda ganó muchos distritos de Lima, en 1986 es el Apra el que gana en la mayoría de los distritos (por un margen reducido en varios casos).

4 Conversatorio Popular sobre PAD-PAIT, 17 de diciembre de 1986, organizado por el Centro "Alternativa", San Martín de Porres, Lima.

5 Manifiesto de los gobiernos municipales de Lima, San Martín de Porres, El Agustino, Ate-Vitarte, Villa El Salvador. Diario *La República*, 22-11-84.

6 Marchas por la Vida y la Paz, 1986.

7 Discurso del Presidente A. García al hacer entrega del Parque Industrial en Villa El Salvador, *El Comercio*, 1º de junio 1987.

8 Modelo económico que propició la apertura irrestricta de importaciones; políticas salariales rezagadas de los índices inflacionarios, eliminación de los controles de precios que trajo en la industria el cierre de fábricas, reducción de la jornada, caída del salario real; creando una situación de enorme inseguridad en el medio sindical que sufrió —según estimados— la salida de cerca de 60.000 trabajadores del aparato productivo.

9 Distintos regímenes de contratación de mano de obra (PROEM, Exportación No Tradicional) que eximen de la estabilidad han dado lugar a un significativo número de trabajadores eventuales.

P. Galín (1986) ha llamado la atención sobre los eventuales, el sector de obreros particularmente subremunerados que abarca un 56% del total de obreros y 27% de los empleados; ambos están ampliamente diseminados en todas las empresas; el 50% de los eventuales está alrededor del salario mínimo, no están afiliados al sindicato, no tienen seguridad social y están sujetos a alta rotación del empleo. "El perfil de jóvenes con altos niveles de educación formal y excluidos de esos sistemas, tienen un carácter explosivo por la ausencia de mediaciones institucionales y la carencia de alternativas en un contexto crítico". P. Galín, *Asalariados y clases populares en Lima*, 1986, pág. 78.

10 Cálculos estimados por funcionarios públicos en reuniones empresariales, febrero de 1987.

11 Desco, *Informe de Coyuntura Laboral*, 1987.

12 Declaraciones hechas por el Ministro de Trabajo.

13 "Por justicia social, democracia popular, soberanía y bienestar".

14 En la sierra el 29% son analfabetos. El nivel nacional es de 18%; si se toma en cuenta como criterio primario, 90% son analfabetos. En términos de nutrición la población serrana ingería en 1972 menos del 90% de sus requerimientos de calorías. La oferta de servicios es también muy reducida: un médico por cada 13 a 14 mil habitantes y una cama hospitalaria por cada 2.000.

15 Por la complejidad de intereses, se da el caso de organizaciones afiliadas al mismo tiempo a ambas centrales.

16 CUNA: Congreso Unitario Nacional Agrario, nacido de la reunión de mayo de 1983.

17 Lineamientos del Sector Agrario 1986-1990 - Mediano Plazo - Ministerio de Agricultura.

18 Rimanacuy: en quechua, encuentro para conversar.

19 Existen informes de los Rimanacuy hechos públicos por la Fundación Ebert y el INP.

20 Discurso del Presidente en el Rimanacuy de Piura, 1986.

21 La exoneración del impuesto a la propiedad de la tierra y la renta; de los impuestos a la importación de bienes de capital; obligación de la banca estatal a otorgar crédito con la máxima prioridad. Se crea el Instituto Nacional de Comunidades Campesinas.

22 Entrevista a Ricardo Letts, *Revista Sur*, Centro Bartolomé de las Casas, Cusco, junio de 1986.

23 Los Comités de Productores agrupados en la Organización Nacional Agraria (ONA), que ya no forma parte del CUNA, se pronunciaron contra la realización de la Asamblea en un comunicado público con el título "Abajo la agitación".

Bibliografía

Actualidad Económica del Perú, CEDAL, Lima, septiembre de 1986 y mayo-junio de 1987.

Andean Report, Lima, octubre de 1986.

Althaus, Jaime y otros, "Comunidad, gobierno local y desarrollo provincial. El caso de Chancay", Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional, 1986.

Amat, Carlos, *El desarrollo desigual de las regiones en el Perú*, CIUP Editores, Lima, 1981.

Balbi, Carmen Rosa, "Radicalismo y clasismo en el movimiento sindical peruano", en *Sociedad y Política*, núm. 19, CEDEP, Lima, 1983.

Balbi, Carmen Rosa, "Identidad clasista en el movimiento sindical peruano", 1986. Trabajo mimeografiado.

Ballón, Eduardo, "Los movimientos sociales en la crisis: el caso peruano", en *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano*, DESCO, Lima, 1986.

Ballón, Eduardo, "Estado, sociedad y sistema político peruano: una aproximación inicial", en *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden*, DESCO, Lima, 1986a.

Ballón, Eduardo, "Izquierda y movimiento popular", en *Los Caminos del Laberinto*, núm. 3, Ediciones El Laberinto, Lima, 1986b.

Bernales, Enrique, *El parlamento por dentro*, DESCO, Lima, 1984.

Borja, Jordi, "Los actores sociales en la construcción de la ciudad", en *Ciudad y Territorio*, núms. 57-58, Río de Janeiro, 1983.

Caretas, 17 de noviembre de 1986 y 30 de junio de 1987.

Castillo, Manuel, *La identidad confundida. El movimiento empresarial frente a la crisis reciente*, DESCO, Lima, 1986.

Dancourt, Oscar, "Cuando se abandonan las políticas fondomonetaristas" en *Reactivación y política económica heterodoxa*, Fundación Ebert, Lima, 1987.

Durand, Francisco, *La década frustrada: los industriales y el poder*, DESCO, Lima, 1982.

Durand, Francisco, *Los empresarios y la concertación*, Fundación Ebert, Lima, 1987.

Durand, Francisco, "Los empresarios: entre el aeropuerto y el proyecto nacional", en *Quehacer*, núm. 47, DESCO, Lima, 1987.

Figueras, Adolfo, "El impacto de las reformas actuales sobre la distribución de los Ingresos en el Perú", PUCP, Lima, 1974. Trabajo mimeografiado.

Franco, Carlos, *Perú: participación popular*, CEDEP, Lima, 1979.

Franco, Carlos, "Nación, Estado y clases: debate en los 80", en *Socialismo y Participación*, núm. 29, 1985.

Galín, Pedro y otros, *Asalariados y clases populares en Lima*, IEP, Lima, 1986.

Iguíñez, Javier, Intervención en la Conferencia Anual de Ejecutivos, CADE 85, IPAE, Lima, 1985.

Iguíñez, Javier, Intervención en la Conferencia Anual de Ejecutivos, CADE 86, IPAE, Lima, 1986.

Iguíñez, Javier, "Visiones del capitalismo y consecuencias de política", Ponencia al II Congreso Nacional de Sociología, Arequipa, 1987.

Iguíñez, Javier, Intervención en la Conferencia Anual de Ejecutivos, CADE 87, Lima, s.f.

López, Sinesio, "Acerca de la oligarquía", Lima, 1979. Trabajo mimeografiado.

López, Sinesio, "Perú 1985: entre la moderación y la radicalidad", en *El Zorro de abajo*, núm. 1, Lima, 1985.

Nieto, Jorge, *Izquierda y democracia en el Perú: 1975-1980*, DESCO, Lima, 1983.

Portantiero, Juan Carlos, "Sociedad civil, Estado y sistema político" en *Teoría y política en América Latina*, CIDE, México D.F., 1983.

Portantiero, Juan Carlos, "La democratización del Estado", en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5A, Madrid, 1984.

Perú Económico, septiembre de 1986.

Rubio, Marcial y Bernal, Enrique, *Perú: Constitución y sociedad política*, DESCO, Lima, 1981.

Tovar, Teresa, *Velasquismo y movimiento popular: otra historia prohibida*, DESCO, Lima, 1985.

Tovar, Teresa, "Barrios, ciudad, democracia y política", en *Movimientos sociales y democracia: La fundación de un nuevo orden*, DESCO, Lima, 1985.

Tovar, Teresa, "Nuevas prácticas sociales: el caso de Villa El Salvador", 1987.

Vigier, María Elena, "Ingresos y empleos en sectores urbanos de escasos recursos: el PAIT", en *Socialismo y Participación*, núm. 34, CEDEP, Lima, 1986.

Yepez, Isabel, *La sindicalización en el Perú*, PUCP-Fundación Ebert, Lima, 1985.

Tendencias reorgánicas del Estado colombiano contemporáneo*

Fernando Rojas H.**

Víctor Manuel Moncayo C.

Germán Palacio C.

Advertencia

Por obvias razones, relacionadas con la época en que fue elaborado y redactado el presente estudio, no incluye todos los desarrollos que han ocurrido desde ese momento y que, de una manera muy directa, tienen que ver con las principales transformaciones del Estado colombiano que son objeto de análisis.

Específicamente, en materia de reorganización funcional y fiscal, aún cuando no se ha avanzado en la profundización y ampliación de las reformas, sí se han desplegado algunas acciones y realizaciones del Estado en esa dirección, y se han encontrado también obstáculos y limitaciones, especialmente en cuanto al proceso de desconcentración funcional de la administración central, a partir de lo dispuesto por el Decreto Extraordinario 77 de 1987 y de la normatividad de carácter fiscal.

El funcionamiento de la justicia, por otra parte, se ha visto seriamente afectado por acontecimientos tales como las decisiones de algunos órganos judiciales en sonados casos de narcotráfico, el asesinato del Procurador General de la Nación, el secuestro de dirigentes políticos y alcaldes, la exacerbación de la llamada "guerra sucia" y, sobre todo, la expedición del llamado "Estatuto para la defensa de la democracia", con todo el debate al cual han dado lugar tanto sus normas como su aplicación misma.

Igualmente, las nuevas orientaciones sobre participación han pasado la reciente prueba de la elección popular de alcaldes y de renovación de los cuerpos de representación locales y regionales, que permitiría considerar si han incidido o no, y en caso positivo en qué grado, en la legitimidad del

* 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 Investigaciones y Educación Popular (CINEP), Bogotá.

régimen y en la estructura, dimensión y perspectivas de los partidos y agrupaciones políticas.

Pero lo que evidentemente plantea una gran desactualización del trabajo realizado, es el acontecimiento que representa la aparición en el panorama político de la necesidad y urgencia de una reforma constitucional, para la cual se acordó inicialmente un procedimiento que debía desembocar en un referéndum, a llevarse a cabo en el mes de octubre del año en curso, pero que finalmente fracasó. Como se puede apreciar después de un análisis rápido de los últimos desarrollos de ese proceso, bien parece que la reforma del Estado se orienta hacia la búsqueda de una reestructuración mucho más amplia y completa, de la iniciada varios años atrás, y de la cual trata de dar cuenta parcial el presente estudio.

I. Un esquema analítico para la selección y descripción de políticas

1. La distinción fase y régimen político

Principalmente, este trabajo pretende entender las transformaciones del Estado colombiano contemporáneo que se han considerado como más esenciales, a partir de la distinción teórica entre fase y régimen político.

Desde el punto de vista de la fase, se estima que Colombia, al igual que, en términos generales, el conjunto de las formaciones sociales de la actualidad, viven una transformación o reestructuración del modelo o patrón de relaciones que ha venido siendo dominante, que necesariamente comprometerá las condiciones de participación del Estado en la constitución de la fuerza de trabajo y en las condiciones de producción y circulación de las mercancías.

En lo que respecta al régimen político, se aprecia dentro de la oscilación pendular que le es propia entre democracia y dictadura, pero sin dejar de considerar que existe una relación, aunque no una dependencia causal, entre su modificación y las reorganizaciones más profundas que la nueva fase implica.

Además, tanto el cambio de fase como la reordenación del régimen no constituyen momentos súbitos o inmediatos, sino procesos contradictorios, que generalmente tienen que estar precedidos de coyunturas transitorias e inestables, que cumplen un papel eminentemente preparatorio.

En Colombia existe una superposición entre los planos de las transformaciones coyunturales del régimen (que es también el plano de lo urgente y lo visible) y las transformaciones estructurales del capital (que es ordinariamente el plano de lo estable y lo invisible) que da notoriedad a las fuerzas que actúan en el primero y llevan a ignorar los caudales de fondo que actúan en el segundo.

Esa superposición obedece a dos razones principales:

a) Los apremios de la lucha violenta concentran la atención en ella y tienden a polarizarla en términos de "guerra" o "paz", esto es en una dicotomía propia del ámbito del régimen político.

b) La incapacidad del bloque para redefinir el modelo de acumulación en términos de reconversión empresarial, reestructuración y selección de la producción y en términos de reorganización de la distribución y el consumo, que posterga y relega a un segundo plano lo que es un ineludible debate dentro del bloque. Aunque avanza, lenta y taimadamente la reorganización social correspondiente a la nueva fase, los ajustes de todo el proceso de redefinición de las relaciones capitalistas no son objeto de reflexión directa y explícita. Se confunden con las manifestaciones más evidentes del paquete estratégico reformismo-represión, destinado a contrarrestar los resquebrajamientos del régimen político.

2. El entrecruzamiento de las políticas reorgánicas

En el caso colombiano las políticas reorgánicas correspondientes a la fase y al régimen se entrecruzan, aunque siempre apareciendo como dominantes las relativas al régimen.

En efecto, la misma incapacidad del bloque para acordar explícitamente el proceso de reestructuración y acelerar su implantación, determina la incapacidad de las instituciones estatales para adoptar políticas coherentes y conducentes. El cretinismo parlamentario, la ineptitud del Ejecutivo, la incertidumbre de las decisiones judiciales y la colisión de políticas y de competencias entre las ramas del poder, son síntomas naturales de aquella incapacidad. Sin embargo, los mismos síntomas se desprenden también de la situación de equilibrio militar (relativo o circunscripto a ciertas áreas geográficas y a ciertas dimensiones del enfrentamiento bélico) que se vive en el país. Este último equilibrio produce también dudas en cuanto al diagnóstico mismo por parte del bloque, y reversiones y aventuras estratégicas que suman en su conjunto una inmensa irresolución frente a un posible paquete reformista y una profunda desconfianza en la vía de la guerra. Se cruzan, entonces, ambas incapacidades para producir un resultado semejante; con todo, de esas dos incapacidades sólo resulta patente la inhabilidad estratégica del régimen.

Por otra parte, los procesos de reforma institucional aparecen como estrategia enderezada presurosamente a resolver los problemas de inestabilidad e ilegitimidad propios del régimen político colombiano. Pero son, al mismo tiempo, procesos de acomodación a la nueva Fase, tal como lo evidencia el hecho de ser procesos comunes a muchos países, se hallen ellos o no bajo circunstancias políticas internas comparables a las de Colombia.

La lucha armada o lucha guerrillera implica, sin lugar a dudas, una amenaza para la reproducción misma del capital. Esa amenaza se da, en el plano coyuntural, a través de la afectación de la tasa de ganancia en razón de la elevación de costos y riesgos. En el plano de la reestructuración hacia una nueva fase de las relaciones sociales capitalistas, la lucha guerrillera robustece la capacidad popular de resistir a los procesos acelerados y despiadados de reestructuración. Más de fondo, en el plano de la continuidad de las relaciones capitalistas, cualesquiera que sea su modalidad o el régi-

men estatal imperantes, la lucha guerrillera coloca en la agenda de eventualidades la superación del modo de producción imperante. Sin embargo, la lucha guerrillera no antepone la lucha anticapitalista a las luchas contra el régimen, ni lleva aquella al primer plano de los probables desarrollos históricos en Colombia. Aparecen primordialmente como una lucha contra el Régimen en torno de la cuestión (típicamente capitalista) de mayor o menor democracia burguesa. Cuando la resistencia sindical o campesina a las nuevas modalidades de relaciones salariales o de producción y distribución de alimentos se acentúa, no lo hace denunciando la nueva fase que se anuncia sino abogando por las reivindicaciones propias de la fase que se agota. En síntesis, también la lucha guerrillera, no obstante la intersección de planos analíticos a que da lugar, es *prima facie* una pugna por la modalidad del régimen político capitalista.

3. La necesidad de combinar los niveles de análisis

A pesar de que las dimensiones propias de análisis del régimen en cuanto tal ocupan la consideración superficial del panorama político, Colombia es un país particularmente rico para el examen de fase y de reto a las relaciones sociales capitalistas. La riqueza especial de Colombia a estos efectos parece derivarse de dos circunstancias específicas:

— La parainstitucionalidad y la apatía o indiferencia ante los canales ordinarios de la política dan a las luchas colombianas un carácter más evidente de luchas totales, luchas que desbordan el estrecho marco capitalista de la política o luchas que amenazan redefinir y reintegrar los campos hoy separados de la política y la economía. Son, en este sentido, luchas que parecen ofrecer un mayor potencial de desbordamiento de las relaciones capitalistas, especialmente cuando se las compara con las luchas de otros países del subcontinente latinoamericano o de los países capitalistas más avanzados. Si bien esas luchas son la fuente de inestabilidad e ilegitimidad o de crisis del Régimen, constituyen un terreno propicio para acciones que no sólo ponen en jaque la continuidad de un gobierno o unas instituciones sino del capitalismo mismo. Captar ese potencial es llegar a la especificidad de la crisis del régimen político colombiano.

Los experimentos de transición y de implantación de la nueva Fase son numerosos en Colombia. Aunque no existe una estrategia de conjunto, liderada por el Estado o —menos aún— por una fracción del capital, las readequaciones empresariales y las transformaciones de las relaciones salariales y de los procesos de producción y, en fin, los proyectos para desmontar el Estado Benefactor y de “modernización” del aparato estatal, son verdaderos laboratorios de un capitalismo débil y timorato frente a los retos de la nueva Fase. La resistencia sindical y las remozadas formas de lucha en las zonas de frontera agrícola y en las ciudades son embriones de la respuesta futura de la clase obrera reconstituida ante la arremetida experimental del capital en pos de la implantación de la nueva fase. De tal manera que, al igual que lo que sucede con la parainstitucionalidad típica de Colombia, la inestabili-

dad propia del Régimen es también fruto de las convulsiones creadas por la introducción de la nueva Fase.

Las razones anteriores llevan a concluir que todo diagnóstico del Estado, y en particular del Estado colombiano, debe rescatar los planos de análisis a que venimos haciendo alusión. El del régimen, el de la fase y, más allá, el de las relaciones capitalistas mismas. Sólo una conjunción de estos planos puede arrojar un juicio claro sobre el significado del papel del Estado en el momento actual y asignar un peso específico a las modalidades represivas o reformistas del régimen y a las luchas en torno de ellas.

4. Las principales transformaciones del Estado colombiano contemporáneo

En el interior de ese complejo panorama que enlaza régimen y fase, las principales transformaciones del Estado colombiano pueden presentarse en tres grupos:

4.1. Cambios dentro de la Rama Ejecutiva y del funcionamiento de la Administración del Estado. Estos cambios están dominados por las reformas de centralización-descentralización y tocan principalmente con la reorganización de las relaciones fiscales intergubernamentales, la redefinición de la distribución espacial de los recursos y las funciones de planeación, presupuesto y control. El significado de estos cambios se ramifica, a su turno, así:

— Búsqueda de flexibilidad en la asignación de los recursos públicos mediante la agilización programática, el celoso control de resultados, la ruptura de la inercia presupuestaria y el acercamiento de las decisiones de gasto a los centros del mercado.

— Recuperación de la legitimidad y revitalización del régimen político por medio de instrumentos que acerquen las decisiones y la ejecución del gasto a los ciudadanos.

— Búsqueda por desmontar al Estado Benefactor a través del predominio de criterios del mercado dentro del funcionamiento estatal y del control central del gasto público descentralizado.

4.2. Cambios en la Rama Jurisdiccional y en el funcionamiento de la administración de justicia, impulsados comúnmente, aunque con diferencias de matices y de tonalidades estratégicas, por los gobiernos, los partidos y los altos cuerpos judiciales. Son cambios dominados por la siguiente pareja de objetivos: recuperación de eficacia y eficiencia, y normalización e institucionalización de la penalización de la guerra y del narcotráfico. En cuanto tales, son cambios que parecen enmarcarse principalmente dentro de los propósitos de reconquista de legitimidad y del régimen, y de supresión de la parainstitucionalidad. Sin embargo, hay algunos elementos de estas reformas a la justicia, que veremos en su oportunidad, que apuntan al nuevo tratamiento penal de la (ahora redefinida) población excedente, es decir, a una remozada intervención estatal en la reproducción de la fuerza de trabajo de la nueva fase.

4.3. Cambios dentro de los canales de interconexión Estado-ciudadano. Estos no reúnen el consenso de las recomendaciones estratégicas de gobiernos, partidos o gremios empresariales. Están dominados por la búsqueda de canales más directos de participación ciudadana en los asuntos del Estado y por la fragmentación de esa participación o representación en términos de individuos o en términos de grupos de productores o consumidores. Son, principalmente, la introducción de la elección popular de alcaldes y la creación de mecanismos de participación en los asuntos locales o en la administración de justicia, todo lo cual se aviene muy bien con las reformas descentralizadoras a las cuales hicimos alusión más arriba. En cuanto tales, son transformaciones que tienen principalmente relación con el régimen político, con la necesidad de captar grupos ajenos o decididamente opuestos a él, con una inclinación populista destinada a contrarrestar la indiferencia popular y el avance relativo de los grupos guerrilleros. Pero esas transformaciones tocan también con la instauración de una nueva fase y el desmonte de la anterior. En la medida en que las nuevas condiciones de participación o representación corresponden a la nueva constitución de la clase obrera y a sus nuevas modalidades de reproducción, los canales de articulación ciudadano-Estado que ahora se instauran han de ser los canales del futuro inmediato.

Estas tres dimensiones de las transformaciones del Estado colombiano se analizan en la siguiente sección.

II. Descripción de las principales políticas

El Estado colombiano responde a la matriz propia de la organización del Estado contemporáneo, caracterizada por la división de tres poderes o ramas del poder, cada uno de los cuales tiene una independencia relativa, pero concurren simultáneamente al cumplimiento de las misiones centrales de la organización en su conjunto. Además, en cuanto a la forma de administración del territorio, nuestra particular historia arrojó como resultado un sistema central y unitario, atemperado con mecanismos de descentralización administrativa a partir de unidades geográficas de diferente naturaleza y comprensión (departamentos, intendencias y comisarías, como unidades político-administrativas más amplias, y dentro de ellos municipios o células de carácter local).

En los años inmediatamente anteriores al comienzo de este decenio, las preocupaciones de reestructuración de los aparatos estatales versaron prácticamente sobre la totalidad de la estructura institucional, pues la reforma constitucional aprobada en 1979, que fue luego invalidada por la Corte Suprema de Justicia por vicios en su tramitación, cubría tanto la organización y funciones de las ramas ejecutiva y legislativa y el balance de preeminencia de una sobre otra, como el funcionamiento del régimen de partidos, la obligatoriedad en la participación electoral, los sistemas de planeación y, sobre todo, la reformulación completa de la administración de justicia. Frustrada esa reforma, en los años ochenta las orientaciones de cambio se

focalizan en la problemática de la redefinición de las órbitas funcionales y fiscales de la administración central y de los entes territoriales y de las instituciones y mecanismos de planeación en la administración de justicia, que ha sido tema recurrente, y en la regulación de las relaciones que aseguren la legitimidad ciudadana, políticas que describiremos a continuación.

1. La reorganización funcional y fiscal

1.1. Diagnóstico y soluciones en la perspectiva del equilibrio espacial: En materia de reorganización administrativa y fiscal, las iniciativas de los años inmediatamente anteriores y posteriores a 1980, coincidentes con el período presidencial de Turbay Ayala (1978-1982), continúan enmarcadas dentro del esquema de su predecesor (López Michelsen) de preocupación prioritaria por el marcado desequilibrio urbano-regional, como problema subyacente a la necesidad de una reforma de la administración central y territorial. En efecto, las líneas del diagnóstico predominante entonces se mueven en esta dirección:

a) Existe un cuadro urbano-regional problemático constituido por la progresiva concentración urbana, las amplias disparidades socioeconómicas entre las regiones y en especial en cuanto al nivel de vida de la población asentada en ellas, la pérdida de importancia de los centros urbanos medianos y menores que, por consiguiente, no obran como mecanismo de contracción y detención del proceso migratorio hacia los grandes núcleos, la deficiencia en la prestación de los servicios públicos en las grandes ciudades, el encarecimiento de los precios de la tierra, la desorganización de los sistemas de transporte, la sustracción de suelos aptos para la explotación agropecuaria en beneficio de la ampliación de los perímetros de las ciudades, la urbanización clandestina e irregular, etc., sobre el cual germinan radicales movimientos cívicos, que ponen en peligro las pautas de la normalidad burguesa y amenazan con apartarse definitivamente de los cauces establecidos de integración y control, forzando al régimen a acudir a los mecanismos represivos.

b) Es preciso nivelar y universalizar las condiciones de existencia y reproducción de la fuerza laboral, para facilitar su movilidad espacial y la implantación productiva en cualquier lugar del territorio, así como postular la complementariedad entre campo y ciudad y la reducción de las corrientes migratorias, mediante programas agrarios de nuevo tipo que no sólo reten gan población en el sector rural, sino que contribuyan a fortalecer y ampliar su participación en la oferta de bienes alimentarios, que abaraten los costos de reproducción (programa de desarrollo rural integrado, dirigido a la pequeña producción campesina).

Aún cuando esas tendencias tratan de impulsar mediante la formulación y ejecución de ciertas políticas estatales como el manejo de las licencias de importación y de las autorizaciones de inversión extranjera, para evitar la continuidad de la concentración de la actividad industrial (la organización de parques industriales; la orientación del crédito y de las inversiones públicas, y la integración territorial mediante el mejoramiento de los sis-

temas de comunicación), lo central apunta a detener el desbordamiento de las protestas urbanas y regionales mediante mecanismos adecuados de planeación y de fortalecimiento institucional y económico, como los que a continuación se mencionan:

a) A pesar de que la reforma constitucional de 1979 fue invalidada y sólo alcanzó a tener una existencia efímera, el órgano legislativo alcanzó a desarrollar las ideas básicas sobre planeación que ella consagraba, mediante la expedición de la ley 38 de 1981 que ha conservado vigencia. El propósito de esta ley es interrumpir una prolongada práctica de formulación y ejecución del plan nacional de desarrollo económico y social sin la participación del Congreso, imponiendo a la rama ejecutiva la obligación de presentarlo al iniciar el correspondiente período presidencial, bajo un esquema organizativo especial que distingue una parte general y otra programática, las cuales en todo caso deben ser sometidas a un proceso de concertación con las entidades gremiales, sindicales y académicas.

Es principio básico de esa ley que las prioridades del Plan de Desarrollo se expresen en las apropiaciones presupuestales y que su ejecución igualmente las respete, conciliándolas siempre con las determinaciones de política económica, fiscal y financiera. De esta manera, se pretende que la acción estatal, en todos los niveles, opere bajo criterios de racionalidad que se impongan por la coerción de la ley.

Es pertinente contrastar los nuevos contenidos y alcances de la planeación actual con los de los años cincuenta, sesenta y comienzos de los setenta, ya que los primeros reflejan la influencia de la búsqueda de la flexibilidad característica de la nueva fase. En efecto, si observamos los grandes planes de los últimos gobiernos (el plan de desarrollo rural integrado, los diversos programas conectados con los planes de paz, el actual plan de abolición de la pobreza absoluta), encontramos lo siguiente:

— La planeación actual no tiene las aspiraciones de permanencia de los anteriores planes trienales, cuatrienales, quinquenales y hasta decenales. Ahora sólo se aspira a la estabilidad de los derroteros básicos del plan, imprimiendo a la parte programática del mismo un carácter esencialmente mutable, adaptable rápidamente a cambios en las condiciones de producción y valorización.

— La planeación actual ya no aspira a metas globales alcanzables mediante la manipulación de los grandes agregados macroeconómicos. Es fundamentalmente una planeación sectorial, cuando no de proyectos específicos, realizables en plazos relativamente breves, controlables y evaluables en términos de resultados precisos.

— La planeación actual supone la coordinación vertical y horizontal de las distintas dependencias de la Administración Pública, en la medida en que está concebida en términos de metas concretas y soluciones a problemas particulares que suponen la colaboración de distintas ramas de la Administración tradicional. Dicho de otra manera, la estructura segmentada de la Administración Pública colombiana (v.gr. por ministerios) es desbordada por planes que demandan gran flexibilidad institucional y desusada coordinación internacional.

Pero, además, el estatuto legal de la planeación introduce por primera vez la obligatoriedad de incluir la dimensión regional, en particular en cuan-

to a la magnitud del gasto público que debe destinarse a la ejecución de políticas y programas de ese carácter, para lo cual han de señalarse formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización entre la planeación nacional y sectorial con la regional y local. Y es para estos efectos que la ley organiza en las entidades territoriales más comprensivas (Departamentos, Intendencias y Comisarias) Consejos de Planeación, que no solamente participan en el proceso de formulación y elaboración del plan, sino que deben intervenir en su ejecución, control y evaluación. Todo ello tiene, pues, un marcado acento en la necesidad de prestar atención desde el nivel central de planeación a la problemática urbana y regional a que hemos hecho referencia. Otra cosa muy distinta es que de la consagración formal a la operatoria real exista aún un gran abismo, pues evidentemente los sistemas constitucionales para considerar y aprobar en forma ágil y oportuna el Plan de Desarrollo por parte del Congreso continúan siendo un obstáculo, que precisamente fue el que quiso superar la frustrada reforma constitucional de 1979.

b) Esa inflexión particular por la planeación y en particular por la necesidad de instituir y fortalecerla en las unidades territoriales se ve, por otra parte, reiterada y prolongada en disposiciones que obligan a los centros de población superior a 20.000 habitantes a adoptar planes integrales de desarrollo (ley 61 de 1978), para lo cual se reglamenta tanto la naturaleza como el contenido y formas de elaboración, formulación, control y evaluación de dichos planes (Decreto 1306 de 1980), y se hacen más flexibles las normas de contratación de empréstitos por las entidades departamentales y municipales, para facilitar que encaucen su acción hacia programas y proyectos específicos de significación. Sin embargo, como se podrá advertir, se trata simplemente de ordenar el sometimiento a reglas de planeación, como si ellas por sí solas pudieran garantizar los efectos queridos, sin que todavía se insinúe muy claramente la necesidad de una acción inductora y racionalizadora desde el nivel central, como va a ocurrir luego.

De manera análoga se procede en relación con los Departamentos, estableciendo para ellos normas sobre sus planes de desarrollo (Decreto 1527 de 1981) y sus actos presupuestales (Decreto 2407 de 1981), confiando simplemente en que por respeto a la jerarquía formal de las normas se subordinen a las directrices de la planeación nacional.

También complementa esta orientación la redefinición de una categoría institucional especial, no necesariamente coincidente con la división política administrativa, como es la de las Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo, originalmente surgidas para fines específicos de manejo de proyectos hidroeléctricos, de ordenación de cuencas hidrográficas y de administración de recursos naturales y ambientales, que empiezan a operar como organismos de planificación en áreas regionales y de asesoría y asistencia a las entidades locales en el manejo de su desarrollo. Se trata, por consiguiente, de una manifestación notoria de una cierta ingerencia de autoridades nacionales en el nivel administrativo local, aunque todavía no con el rigor que posteriormente se planteará.

c) Otro campo en el cual se manifiesta la inquietud por la problemática urbana es el de la renovación de las instituciones que deben asumirla. En efecto, desde 1968 se había contemplado la posibilidad de que para enfren-

tar la complejidad propia de la conurbanización, se pudieran enlazar institucionalmente varios municipios bajo un ente nuevo denominado área metropolitana, con autoridades y funciones superpuestas y jerárquicamente superiores a las locales. Pues bien, esta forma institucional cobra vida y se sientan las bases esenciales para su organización (Decreto 3104 de 1979), que ya ha tenido operatividad para ordenar aglomeraciones de importancia como las que se nuclean alrededor de Medellín, Pereira y Bucaramanga. Obviamente, esta forma institucional trae apareado un nivel de planeación que articula y ordena el correspondiente a ciertos y determinados municipios.

d) Finalmente, aunque sin el vigor necesario, se impulsa el fortalecimiento administrativo y fiscal de las entidades territoriales, para lo cual se crea un Consejo Nacional para la descentralización y Consejos Regionales con el mismo propósito (Decretos 2273 y 2594 de 1978 y 2348 de 1980), e inclusive se desconcentran algunas funciones y se otorgan atribuciones especiales a los Gobernadores Departamentales (Decretos 2274 y 2275 de 1978).

En materia fiscal, empieza a sentirse la urgencia de que las políticas de transferencia funcional sólo pueden operar realmente si se dota a los entes territoriales de recursos fiscales, no solamente propios sino con destinación específica para la realización de ciertas obras o la prestación de determinados servicios. La primera iniciativa en este sentido se plasma en la ley 56 de 1981 que ordena a las entidades públicas propietarias de obras de generación y transmisión eléctrica o de carácter hidráulico, transferir recursos a los municipios para programas y obras relacionadas con la calidad de vida de los habitantes, conforme a planes especiales que esas mismas entidades deben formular. Y empieza también a agitarse la discusión sobre las bases y tarifas de impuestos municipales como el que versa sobre la propiedad inmueble (impuesto predial), o sobre la recuperación de los dineros invertidos en obras que aumentan el valor de los inmuebles (contribución de valorización), o sobre la reordenación del sistema de tarifas por la prestación de los servicios públicos, en la perspectiva de garantizar el autofinanciamiento de las empresas públicas encargadas de su prestación, y en general la reorganización de las finanzas locales en sus necesarias relaciones con las del Gobierno Central, para lo cual se organiza una Comisión especial de estudio conocida como la Misión Bird-Wiesner, cuyas conclusiones van a ser definitivas en el rumbo que van a tomar las prácticas reformistas en el inmediato futuro.

1.2. La Misión Bird-Wiesner o la búsqueda de un nuevo enfoque de reorganización: Al comenzar este decenio los rasgos esenciales de la desigualdad espacial, que como hemos anotado son parte del substrato material de las preocupaciones de reorganización administrativa funcional y fiscal, continúan sin modificaciones sensibles. El proceso de urbanización es irreversible (el 65,4% de la población está ubicada en cabeceras municipales), la concentración urbana se acentúa (el 32,5% de la población de las treinta principales ciudades se asienta en 4 de ellas: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), las cuatro principales áreas metropolitanas aglomeran a más del 70% de la población laboral ocupada; son ellas mismas las que aportan casi el 65% del valor agregado industrial nacional, etc.

Ante esta situación, que no es otra cosa que el efecto de la consolidación y profundización de las características que ha asumido y exigido nuestro desarrollo, empieza a dibujarse un entendimiento diferente que reconoce las desigualdades regionales y los fenómenos de concentración urbana como ingrediente y consecuencia obvia del desarrollo capitalista y de los movimientos poblacionales que él implica y no como algo anormal o patológico. Esa es la perspectiva que anuncia el informe de la Misión Bird-Wiesner, según el cual los procesos sectoriales necesariamente tienen una dimensión regional, que hace que unas zonas sean más vulnerables que otras a las fluctuaciones internas o externas de la economía, de tal manera que es difícil apreciar la real influencia de las políticas estatales de corrección de la desigualdad regional.

1.2.1. La estrategia del informe: Frente a ese reconocimiento, el informe plantea una nueva estrategia que se mueve dentro de la contradictoria pareja conceptual: nivelación mínima y desarrollo desigual.

Quando nos referimos al propósito de nivelación mínima, queremos significar que la orientación prioritaria es la determinación e imposición de condiciones básicas homogéneas de producción y reproducción regional, mediante la contribución de todos los sectores a una caja común; la supresión en cuanto sea posible de la segregación de rentas para destinaciones funcionales o regionales específicas; la subordinación del presupuesto al plan nacional de desarrollo, especialmente en lo que respecta a los gastos de inversión; el otorgamiento de primacía a la distribución regional; la preservación de las transferencias fiscales para finalidades específicamente aprobadas y periódicamente re-examinadas por la administración central nacional.

Ese desideratum de nivelación mínima venía postulándose desde la administración López Michelsen, pues se consideraba que esa homogeneización de las condiciones de producción y de reproducción abría las puertas a la *movilidad espacial del capital*, en la medida en que podía volverse indiferente la localización en cualquier lugar del territorio nacional, y a la *universalización de las condiciones de vida de los trabajadores, para ampliar los colectivos de fuerza de trabajo y sentar las bases para la movilidad e intercambiabilidad entre sus miembros, característica ésta de la constitución de la fuerza de trabajo en la fase capitalista que se inicia*.

Pero, correlativamente, el informe reconoce y hasta estimula el desarrollo desigual, a partir del establecimiento de las condiciones básicas homogéneas. Es en ese sentido que deben entenderse las consideraciones ordenadas a impulsar el "esfuerzo tributario" diferencial, a lograr una correspondencia entre los beneficiarios de un servicio y los contribuyentes al mismo, a generalizar el régimen de tarifas "costeables", a promover la autofinanciación de las entidades descentralizadas, y a garantizar la autonomía regional y local en lo concerniente al manejo de sus propios recursos.

Todas esas medidas debían contribuir a *estratificar* tanto los aportes al tesoro público, como los servicios por él financiados, de acuerdo con el aporte de cada sector al proceso de valorización. Se trataba de desdibujar la idea tradicional del *Estado distributivo*, en beneficio de un *Estado retributivo*, entendiendo como tal aquel que opera en función de la disponibilidad

actual o futura de excedentes por cada rama productiva o por cada sector, o de una u otro de acuerdo a su específica localización regional.

1.2.2. La reorganización de la administración territorial: A partir de esa estrategia y recogiendo las experiencias anteriores, en especial las inquietudes planteadas a mediados de los años setenta, cuando se propuso también una reforma del régimen departamental y municipal, el informe postuló como líneas básicas de reorganización en esa misma materia las siguientes:

a) La especialidad funcional de los Departamentos se redefiniría, a partir de su realidad virtualmente nula en el campo de la provisión de servicios, para asignarles la planificación y control de las actividades propiamente departamentales, de las acciones nacionales en su territorio y de las acciones de aquellos municipios de poca envergadura. Adicionalmente cumplirían tareas de construcción y mantenimiento de carreteras, de prestación de algunos servicios públicos en áreas no urbanizadas, de control del orden público y de atención de los servicios de salud y educación, bajo el esquema de una modalidad ambigua de transferencia de recursos nacionales que opera a través de Fondos Educativos Regionales y Servicios Seccionales de Salud, que son organizaciones provenientes del nivel central.

b) El régimen fiscal de los Departamentos se reformularía para trasladarles el impuesto sobre vehículos automotores, mantener los gravámenes a la cerveza y el tabaco, pero con la obligación de darle participación a una categoría de municipios, denominados Distritos Especiales, según las ventas totales en sus territorios; asignarles un nuevo gravamen a los licores, sobre la base de la privatización de las fábricas departamentales; sustituir los impuestos de degüello y registro por tarifas, y modificar la situación fiscal en lo relativo a salud y educación.

c) Establecimiento de tres categorías de centros urbanos municipales: distritos especiales (de población superior al millón de habitantes), independientes de toda supervisión departamental; ciudades intermedias, sometidas al control departamental, pero con funciones significativas en la prestación de servicios públicos, y el resto de municipios, plenamente orientados por las autoridades departamentales y con tareas menores en cuanto a provisión de servicios. Todos tendrían como rentas básicas los impuestos predial y de industria y comercio, la contribución de valorización y el sistema de tarifas, pero diferirían en cuanto a la posibilidad y magnitud de las transferencias nacionales y a las exigencias de contrapartidas locales.

1.2.3. Alcance y significación de la reordenación administrativa propuesta: Aún cuando la reordenación tiene muchos efectos, entre los cuales los menores no son los de orden político que se analizarán luego, su contenido puede verse críticamente en relación con las exigencias del proceso de valorización, especialmente en cuanto a su relación con la tasa de rentabilidad y con el esquema retributivo ya comentado.

a) La eficiencia del gasto como protección de la tasa de rentabilidad.

En la formulación de las políticas orientadas a procurar la eficiencia del gasto no obran razones puramente técnicas o de racionalidad administrativa, sino también consideraciones estrechamente ligadas con la vida misma del proceso productivo, pues se trata de lograr que el aporte para financiar el Estado sea lo más reducido posible y se maneje productivamente para

asegurar la más eficiente producción de los bienes y servicios a cargo del Estado, de manera que no se afecten excesivamente las tasas de rentabilidad.

Esa racionalidad administrativa se traduce en el establecimiento de organizaciones estatales que garanticen economías de escala; que permitan contraer y controlar las condiciones de remuneración de los servidores públicos; que incorporen modalidades tecnológicas eficientes; que eviten el desvío de los fondos hacia gastos puramente burocráticos o improductivos; que impongan pautas severas de moralidad en el manejo; que aseguren una mayor proximidad entre necesidades y servicios; que eliminen las duplicidades; que aseguren efectivamente el suministro oportuno de los bienes y servicios a cargo del Estado, etc.

Razones de ese corte se aducían entonces, como ahora, para justificar la reorganización departamental y municipal en orden a la prestación de los servicios públicos y el desarrollo de otras actividades:

— Los vericuetos del "laberinto fiscal" (multiplicidad de tributos, régimen de transferencias nacionales, cesión de impuestos, organizaciones desueltas para ciertas contribuciones, sistemas irracionales de bases y tasas, etc.), son factores que inciden definitivamente en la eficiencia del gasto. En consecuencia, un paso central es introducir claridad tanto en las competencias tributarias como en las órbitas funcionales de la Nación y de las entidades territoriales.

— Hay que hacer más próxima la relación entre la fuente del ingreso y la prestación de los servicios, y entre ésta y las necesidades colectivas que se deben satisfacer. Primero, por cuanto al otorgar relativa autonomía de imposición tributaria, cada ente territorial debe hacerse responsable de establecer los niveles de percepción impositiva que sean indispensables, sin remitir los problemas deficitarios a una esfera institucional diferente, mediante el reclamo de transferencias de recursos. Segundo, pues es la unidad administrativa próxima a las necesidades por satisfacer la que puede evaluar mejor el nivel de cobertura que deben alcanzar los servicios y puede prestarlos de manera más inmediata, especialmente cuando esos servicios exigen cambios cuantitativos y cualitativos que demandan oportunidad y prontitud en las soluciones.

— Deben consagrarse niveles diferenciales de prestación de servicios entre los Departamentos y las diversas categorías de centros urbanos, y desplazarse muchos servicios prestados a nivel nacional hacia las entidades territoriales, mediante un nuevo régimen de transferencias, limitadas a gastos en ciertas áreas específicas y condicionadas a distintos grados de contribución de la fiscalidad regional y local.

— Es conveniente eliminar las deseconomías inherentes al gigantismo de las organizaciones descentralizadas nacionales, a través de una operación de "parcelización territorial" de las tareas, y garantizar que efectivamente el gasto se efectúe en ciertas y determinadas áreas, para minimizar el desvío hacia el gasto improductivo y evitar duplicidades.

En síntesis, el criterio de eficiencia que se preconiza es parte de la eficiencia general a que aspira la organización productiva para mejorar las condiciones de rentabilidad y de productividad. La eficiencia no busca permitir que se satisfagan necesidades más allá de las exigencias históricas, sino

lograr que, con la menor amputación posible del valor social generado, el Estado asuma las condiciones materiales de la producción que coyuntural e históricamente estén a su cargo.

b) Distribución de cargas fiscales y esquema retributivo.

Como el gasto público se financia esencialmente con una parte de la riqueza social creada, las modificaciones que se operan en la forma y en el grado de la percepción tributaria, que el Estado generalmente presenta como cambios sustanciales en el ingreso de los habitantes, no son cosa distinta que una distribución de la diferente participación de los agentes de la producción en la configuración total de los ingresos públicos.

Esa distribución de cargas es de singular importancia, pues de allí se derivan distintos niveles de afectación de las tasas de rentabilidad y, lo que es más significativo, la contribución de algunos agentes en la producción de condiciones materiales, que no solamente tienen relación a los procesos de trabajo de sus unidades, sino a los de otros, que así se ven subsidiados. Es lo que en el lenguaje tecnocrático se denominan "transferencias", para señalar que se trata de fenómenos relativamente anormales de traslación de recursos de unos agentes a otros, a través del Estado y en razón de sus actividades.

Al sistema productivo en su conjunto no le son convenientes esas "anormalidades", de ahí el por qué las políticas fiscales se orientan hacia la eliminación de las transferencias fiscales, salvo aquellas absolutamente indispensables, en razón de la naturaleza de los bienes y servicios que produce el Estado o por el carácter de la población que ha de recibirlos. Y es por ello también que se postula como criterio la financiación estatal por el sistema de tarifas y la conveniencia de que el recaudo se haga en la misma área geográfica donde se van a ofrecer los bienes y servicios.

Esas políticas aparecen con toda nitidez en el informe de la Misión, pues allí se postula que sólo deben admitirse transferencias suficientemente justificadas, como las relativas a la salud o a la educación (que no se contraen a una área geográfica determinada, debido a la movilidad de la fuerza laboral), o las que financian servicios o infraestructura para aquellos lugares donde la rentabilidad no puede afectarse excesivamente por sus limitadas condiciones de productividad (ciudades intermedias y otros municipios menores, o zonas rurales). Igualmente se preconiza, como medida de racionalización, el sistema de tarifas para todos los servicios públicos, de manera que prácticamente cada unidad productiva pague el costo de las condiciones materiales que el Estado le ofrece, en este caso las relativas a las condiciones de reproducción de la fuerza laboral que ocupan; y se plantea que las entidades territoriales, en cuanto sea posible, se apoyen en sus propios recursos (el llamado "esfuerzo fiscal"), que en otras palabras significa que el recaudo afecte exclusivamente las actividades productivas de cada región o localidad.

c) El sentido real de la descentralización y autonomía locales.

Ese panorama de distribución de cargas y de implantación del esquema retributivo favorece o va asociado al reclamo de independencia regional o local, alentado por las tendencias descentralistas y hasta federalistas. En otras palabras, la temática descentralista o federalista se convierte en apoyo real para la implantación de políticas como las comentadas. Poco

importa la denominación jurídica que se le dé al fenómeno. Lo que interesa es el efecto: atención de los servicios con el valor generado en el propio lugar donde han de prestarse. He ahí la autonomía y la independencia regional, con las cuales se quiere sustituir las centenarias fórmulas de descentralización de la constituyente de 1886. La descentralización o el federalismo se vuelven falacias de ropaje jurídico-administrativo, para un proyecto político-fiscal que introduce racionalidad en el cálculo de las tasas de rentabilidad y que busca tratar equitativamente a los diferentes agentes del sector productivo.

Se trata, por consiguiente, de una descentralización *sui generis*, como bien lo señala el informe al decir que cuando se habla de "incrementar la autonomía local", "la expresión tiene un contenido propio, que bien puede significar algo muy diferente de lo que este término implica para los autores".

En efecto, la autonomía que la Misión quiere que se otorgue a Departamentos y centros urbanos es para algo específicamente definido, como es la prestación de determinados servicios, que las reglas de competencias institucional deben precisar. En consecuencia, los entes territoriales no podrán orientar el gasto de manera independiente, sino exclusivamente para la satisfacción de los servicios que están bajo su cuidado; para ello las normas que consagre la reforma habrán de definir las competencias y responsabilidades de cada ente territorial, y para que las cumplan se otorgarán capacidades fiscales especiales, definidas en cuanto a sus bases y relativamente amplias en cuanto a sus tasas o tarifas. Aunque se justifiquen las transferencias, el gasto estará obviamente orientado y dirigido, de manera que la contrapartida local, que en grado variable habrá de exigirse, tendrá la destinación que centralmente interese. Como se podrá apreciar más adelante, todos estos señalamientos tienen gran parentesco con las líneas reformistas contenidas en la ley 14 de 1983 o en la ley 12 de 1986 y en especial en los Decretos que la desarrollaron.

1.3. Los comienzos del viraje en la dirección de la nueva estrategia:

En cierta armonía con la estrategia del Informe de la Misión Bird-Wiesner, para el Plan Cambio con equidad, formulado por la administración del Presidente Belisario Betancur, la preocupación central no es la superación de las desigualdades regionales, sino la satisfacción de las necesidades sociales básicas de la población, es decir, la existencia de mínimas y universales condiciones de reproducción de la fuerza laboral en las distintas áreas territoriales, que posibilite una mayor movilidad espacial de la implantación capitalista y, de paso, elimine las confrontaciones cívicas que a menudo plantean serios problemas al curso normal de las prácticas gubernamentales.

Por esa razón, sobre la base de una consideración crítica de las políticas precedentes, que habían insistido en el equilibrio regional, dejan de considerarse tercamente mecanismos que ataquen la desigualdad regional, de plantearse la absurda pretensión de volver zonas desarrolladas las deprimidas, para formular más pragmáticamente la atención de las deficiencias que allí existan en la cobertura de servicios sociales, para lo cual se acoge el criterio de que cada región o núcleo se apoye en sus propios esfuerzos y valore sus potencialidades.

1.3.1. Nuevos criterios de descentralización y autonomía regionales:

Más específicamente, todo ese esquema se traduce en la reformulación de las orientaciones de descentralización y autonomía regionales, que podrían sintetizarse así:

a) Autonomía de administración de los recursos generados por cada región. Esto significa, de manera general, que cada región o más restringidamente cada localidad, tiene autonomía de recaudo y gasto, pero exclusivamente de aquellos recursos que se generen en cada una de ellas. Obviamente, esa autonomía significará algo importante en las zonas desarrolladas o avanzadas, pero será una simple frase, vacía de todo contenido, en aquellas donde los recursos captados sean magros o casi inexistentes, por sus mismas condiciones de desarrollo. La autonomía es traducción, en lenguaje de apariencia descentralista, de la prolongación y ampliación de la heterogeneidad del desarrollo ya existente.

b) Las regiones y localidades sólo contarán excepcionalmente con transferencias de recursos provenientes de otras o del nivel central, cuando razones de equidad lo justifiquen. Se trata del reconocimiento de que la autonomía comentada puede conducir a graves problemas a nivel de la existencia social de la población en zonas deprimidas, para lo cual, obviamente, es preciso prever mecanismos excepcionales que solucionen las necesarias situaciones deficitarias que ciertas regiones y localidades han de tener en campos como la salud y la educación que, por otra parte, son condiciones mínimas de posibilidad para la movilidad espacial del capital.

c) La modernización de las instituciones regionales y locales. Este criterio está íntimamente unido a la eficacia de los dos precedentes, pues la atención regional o local de determinadas esferas relacionadas con las condiciones materiales de la producción, con recursos propios o transferidos, depende en buena medida de localizar en cada entidad regional o local la responsabilidad de su prestación y dotarlas de instituciones que garanticen la previsión, la coordinación, la planeación y la oportuna ejecución. Pertenecen a este propósito general iniciativas como las que tienden a introducir normas comunes para la planeación municipal o departamental, o institucionalizar niveles regionales o supradepartamentales de planeación, coordinación y control de la inversión del orden nacional en los niveles regionales o locales, o las que buscan generar procesos de vinculación más directa entre los administradores y la comunidad.

La vigencia de tales criterios tiene, por consiguiente, múltiples consecuencias en la orientación de la administración regional o local, entre las cuales pueden destacarse las siguientes:

a) La insistencia en la racionalidad administrativa de las entidades departamentales o municipales, como condición básica de la eficiencia del gasto. Es de interés para el manejo del conjunto del sistema y en especial para precaver la afectación excesiva de la ganancia capitalista por la vía tributaria, que el gasto se limite a lo estrictamente indispensable y, además, que no exista ninguna distorsión burocrática del mismo.

b) Como parte de esa eficacia, el suministro de bienes o la prestación de servicios por entidades regionales o locales tienen que estar en relación directa e inmediata con el origen o fuente de los recursos y, lo que es más

importante, las necesidades que deben satisfacerse deben serlo por las autoridades más inmediatas y no por las distantes del nivel central o descentralizado del orden nacional.

c) En lo sucesivo y como principio general, cada institución local o regional es la única y exclusiva responsable de la satisfacción de determinadas necesidades sociales, de tal manera que toda desviación clientelista de gasto comprometerá esa responsabilidad. Además, la atribución de claras responsabilidades contribuye a impedir que se acuda o apele a recursos distintos de los propios.

d) Paralelamente es indispensable un cierto grado de control por parte de los niveles centrales, de la destinación del gasto regional y local, y mecanismos de coordinación con la gestión de la administración central y de las entidades descentralizadas.

e) Salvo el caso de aquellas áreas en las cuales se admiten las transferencias de destinación específica (salud, educación), en las restantes se produce un típico fenómeno de distribución intercapitalista de las cargas fiscales, pues no solamente las unidades de cada región o localidad contribuyen a las necesidades que se generan en ellas, sino que gracias a la generalización del sistema de tasas y tarifas, buena parte de las participaciones en la provisión de recursos a las entidades regionales y locales se hace de acuerdo con los niveles de consumo.

1.3.2. *Primeros pasos en materia fiscal:* Ese viraje se tradujo en la organización de una nueva comisión de estudio del gasto público, con particular énfasis en el nivel central y en las posibilidades de transferencia funcional hacia entidades regionales y locales, y en algunas iniciativas de orden legislativo que se comentarán más adelante. Pero en lo que si se avanza rápidamente es en materia fiscal, recogiendo para las finanzas departamentales y municipales la política sugerida por la Misión Bird-Wiesner.

En efecto, la orientación central de la ley 14 de 1983 es admitir sólo de manera excepcional las transferencias y hacer que cada región y cada localidad capte tributos del valor generado en cada una de ellas, para que asuman la responsabilidad de satisfacer las necesidades con la atención de los servicios que se les han asignado. Política que, como es obvio, genera ingresos en magnitud significativa sólo en las áreas ya desarrolladas y deprime aún más las haciendas atrasadas, con las claras consecuencias en cuanto a prestación de servicios se refiere, prolongando y reproduciendo la misma desigualdad que describen los diferentes indicadores.

Así, en materia del impuesto predial, continúa siendo un tributo de carácter esencialmente municipal, aunque existen sobretasas prediales destinadas a formar las rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo allí donde ellas existen. Pero como sucede con la mayoría de los tributos municipales, los niveles de recaudo sólo son de importancia en los núcleos de alguna significación poblacional o de desarrollo económico, pues como su base gravable es el precio de la tierra, éste, como es natural, alcanzará niveles superiores sólo allí donde la escasez relativa de suelo para construcciones o para otro tipo de actividad sea igualmente elevado, situación que coincide con las grandes urbes o con los departamentos o regiones de mayor desarrollo relativo.

Sin embargo, como simultáneamente se autoriza la actualización del avalúo catastral (base gravable del impuesto predial) de todos los inmuebles, mediante un reajuste del último avalúo vigente en un 10% por año sin exceder un total de 15 años, y a partir de enero de 1984 se empiezan a hacer reajustes anuales en los porcentajes que establece el Gobierno, las rentas municipales se ven incrementadas, independientemente de la magnitud relativa del núcleo urbano, pero siempre a partir de los niveles de renta existentes que, como es obvio suponerlo, son muy diferentes según la importancia del centro urbano de que se trate. Lo mismo puede decirse de la norma que autoriza graduar la tasa del impuesto entre el 4 y el 12 por mil anual, pues se trata de una posibilidad que está dada para todos los municipios del país y difícilmente puede pensarse en que los municipios más atrasados sean los que utilicen las tasas más altas y, viceversa, los más desarrollados las tasas más bajas, sino precisamente todo lo contrario.

Similares consideraciones sobre el carácter reproductor de la estructura de desarrollo desigual y contrario a las tendencias niveladoras, pueden hacerse a propósito de la mayoría de los renglones fiscales objeto de la reforma fiscal de la ley 14 de 1983. La nueva base gravable del impuesto de industria y comercio (los ingresos brutos) y la extensión del mismo a la actividad financiera, dada la uniformidad de tarifas, acrecienta en alta proporción los ingresos por tal concepto, pero sólo beneficia los grandes centros urbanos.

En cuanto a los impuestos relacionados con el tránsito del transporte, el impuesto de timbre cedido a los Departamentos, Intendencias y Comisarias, y el impuesto de circulación de vehículos reconocido como de carácter municipal, también arroja como resultado una concentración de recursos en los Departamentos más avanzados y en las principales ciudades, inclusive en mayor proporción que en el caso del impuesto de industria y comercio. Idéntica consideración es válida respecto de los ajustes y correcciones introducidos a los impuestos a la gasolina, los cigarillos, los licores y el "chance". Prácticamente, las únicas medidas que se ubican en la línea de invertir o modificar la situación desigual a nivel urbano-regional, son las que tienen que ver con la cesión del impuesto a las ventas que, por otra parte, tienen una destinación específica para educación, área en la cual se reconoce la necesidad social de transferencias fiscales, aunque por iniciativa del Congreso (ley 12 de 1986) dicha transferencia será objeto de una transformación central a la cual nos referiremos más adelante.

1.3.3. El reordenamiento institucional: Los nuevos criterios que han sido expuestos empezaron también a encontrar materialización en numerosas disposiciones del Congreso Nacional, promovidas o apoyadas por el Ejecutivo, cuyos efectos son el comienzo de una profunda transformación de los aparatos estatales de la rama administrativa que está plenamente en curso. Las materias que han sido objeto de modificaciones son las que a continuación se consideran:

a) Mediante la ley 3 de 1986 se dispuso una reforma de la organización departamental, que busca hacer de esos entes territoriales actores eficaces en el terreno de la planeación ligándolos a las esferas nacionales, o en el campo de la prestación de servicios por encargo de la administración central, o en el de la asistencia técnica y financiera a los municipios. También

pretende que sus recursos de inversión se canalicen eficientemente en conjunción con las contrapartidas nacionales, a través del mecanismo de asociaciones departamentales, y que, en general, exista orden en todo el andamiaje jurídico-administrativo departamental, de sus entidades descentralizadas, de su personal y régimen de control fiscal, etc., así como una clara sistematización y organización de las normas aplicables a los Departamentos, mediante una codificación que ya se ha dispuesto en el desarrollo de las facultades extraordinarias que para el efecto concedió la ley citada al Presidente de la República (Decreto 1222 de 1986).

b) En el mismo sentido se dictó la ley 11 de 1986 sobre reforma del régimen municipal, que provee a una reordenación y sistematización de la normatividad que le es propia, que ya ha concluido con la expedición de un nuevo Código de Régimen municipal (Decreto 1333 de 1986), el cual esencialmente habilita y responsabiliza a los municipios para prestar servicios; fomenta las asociaciones de ellos autorizando en ese caso transferencias del impuesto departamental sobre vehículos automotores, y estimula el llamado "esfuerzo fiscal" propio, ofreciendo contrapartidas nacionales o departamentales para los proyectos que emprendan las propias asociaciones.

c) Finalmente, para responder al criterio de una determinación y planeación central de la inversión nacional en las regiones y contribuir también a ordenar y racionalizar la gestión de las diferentes entidades públicas en las diversas áreas territoriales y de los propios Departamentos, Intendencias, Comisarias y Municipios, la ley empezó el proceso de institucionalización de regiones para la planificación económica y social, autorizadas desde 1968, pero que no se había puesto en práctica, creando inicialmente la región de planificación de la Costa Atlántica y facultando al Presidente para crear otras análogas.

No se trata de nuevos entes territoriales que fortalezcan la autonomía regional o que efectivamente tengan capacidad de tomar decisiones en el ámbito de su respectiva área, sino de simples prolongaciones de la administración central, aunque con participación de autoridades locales y de representantes gremiales y comunitarios regionales, para garantizar mecanismos de orientación y control de la acción pública en porciones delimitadas del territorio, en plena armonía con los nuevos criterios de descentralización que se vienen abriendo camino.

1.4. Las reformas y tendencias recientes: El esquema de reorganización administrativa y fiscal de los entes territoriales, prefigurado desde la Misión Bird-Wiesner y que empezó a diseñarse bajo el Gobierno de Belisario Betancurt, ha continuado en el actual mediante disposiciones que en buena medida son una prolongación o desarrollo de las adoptadas precedentemente y una materialización de los mismos criterios de descentralización ya comentados, como trataremos de explicarlo a continuación.

1.4.1. Responsabilidad local y planeación y control centrales: En virtud de disposiciones que provienen de la reforma constitucional y administrativa efectuada en 1986, la administración central estaba obligada a transferir a las entidades territoriales el 25,8% de los recursos del impuesto nacional a las ventas, el tributo de mayor elasticidad en los últimos decenios y segundo en importancia después del impuesto sobre la renta. Mediante la ley 12 de 1986 el legislador dispuso que en un período de seis años el monto de

esa transferencia se elevara hasta un 50%, en forma progresiva y con modalidades de distribución particulares que la ley precisa.

Pero, lo que nos interesa advertir es que esa misma ley subordinó la ampliación de la transferencia fiscal a la asunción por los municipios de específicas funciones relacionadas con la satisfacción de las necesidades básicas, dentro del esquema de que debe existir una proximidad entre la entidad ejecutora y administradora y los beneficiarios de los servicios, que no debe trasladarse la responsabilidad a las esferas nacionales, y que los recursos se utilicen eficientemente y exclusivamente para los servicios y obras señalados por la ley.

Se perfecciona así el criterio de que la autonomía local que se está reconociendo y atribuyendo a los entes locales y, en especial para el manejo de los recursos nacionales que se transfieren, es una autonomía orientada y dirigida por los criterios de destinación fijados por la ley y, además, controlada y planeada desde instancias administrativas diferentes a las locales. Se institucionaliza así una autonomía o descentralización *sui generis*, entre cuyas principales manifestaciones o rasgos pueden citarse:

a) En primer lugar, además de la destinación especial de los recursos transferidos, al menos en cuanto a las llamadas sumas incrementales (los puntos porcentuales adicionales a partir de lo que se venía transfiriendo), el Gobierno Nacional mediante el Decreto Extraordinario N° 077 de 1987 (dictado con base en facultades conferidas por la misma ley 12 de 1986) organizó todo un sistema de ingerencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de las Oficinas de Planeación departamentales, en la determinación de los planes y programas de inversión financiados con los recursos provenientes de la transferencia, que llegan inclusive a limitar la misma competencia de los Concejos Municipales, cuerpos electivos de representación popular del nivel local. Además, tratándose de municipios de población inferior a 100.000 habitantes, toda la ejecución de sus planes, programas y proyectos debe ser vigilada por las Oficinas de Planeación del orden departamental, intendencial o comisarial.

b) En segundo término, en armonía con la orientación de atender a la satisfacción de las necesidades básicas, y no de atacar las desigualdades regionales, los nuevos recursos obligatoriamente deben invertirse en un 50% en zonas rurales cuando los municipios sean predominantemente de ese carácter o en un 20% cuando sean de población inferior a 100.000 habitantes pero que la mayoría viva en la cabecera.

c) Se reconoce que una proporción significativa de la transferencia debe destinarse a los Fondos Educativos Regionales (se retienen con ese fin el 30% de los recursos tratándose de municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes y el 50% cuando sean mayores de 500.000), prolongando así la orientación de que en ciertas materias, como la educación, son admisibles y necesarias ciertas transferencias, máxime cuando se trata de un servicio que al menos formalmente es nacional y no local. De esos porcentajes inclusive el 70% debe ser para la atención de sueldos y salarios, y lo restante debe sujetarse a la distribución que haga el Ministerio de Educación Nacional.

d) Otro mecanismo para establecer lazos de control por parte de la administración central, es el sistema de celebración de contratos o conve-

nios con entidades nacionales o departamentales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos, cuya coordinación se desplaza al nivel departamental, intendencial o comisarial.

e) En la misma dirección, como generalmente los recursos no son suficientes, las entidades tendrán que acudir, como lo prevé la ley, a los recursos complementarios de crédito del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano (una institución de la administración central), que por esta vía intervendrá y determinará, una vez más desde el nivel central, la orientación y las características de las inversiones.

f) Finalmente, si bien es cierto que el fortalecimiento fiscal supone un desplazamiento funcional del nivel central a las entidades territoriales, las entidades nacionales se redefinen para cumplir tareas estrechamente ligadas a la planeación y control de las inversiones del orden local. Así, se dispone la liquidación del Instituto de Fomento Municipal (INSFOPAL), pero el Ministerio de Obras Públicas y Transporte debe adelantar, a través de una nueva Dirección de agua potable y saneamiento ambiental, las actividades de programación, asistencia técnica, diseño y evaluación; se suprime el Instituto de Construcciones Escolares (ICCE), pero en el Ministerio de Educación se deben asumir funciones similares de orientación y asesoría por la Dirección General de Construcciones Escolares; se suprimen las funciones del Fondo Nacional Hospitalario (FNH, perteneciente al Ministerio de Salud Pública) en materia de construcciones de orden sanitario de cierto nivel, pero adquiere competencias de planeación, diseño y orientación; las Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo pierden la capacidad de operar en materias infraestructurales y de servicios, pero su concentración funcional como entidades administradoras de los recursos naturales renovables y del medio ambiente les permitirá regular la ordenación espacial del respectivo espacio regional; el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) pueden integrarse con los entes territoriales en programas de acción que serán principalmente orientados y dirigidos por los entes nacionales; en fin, el Instituto de Crédito Territorial (ICT), y el propio Ministerio de Obras Públicas y Transporte también se redefinen en el mismo sentido. En pocas palabras, la descentralización comporta una redefinición funcional de los organismos centrales y no una plena eliminación, pues prevalece el criterio de la planeación, programación, diseño, control y evaluación centrales, para asegurar que efectivamente los entes territoriales presten los servicios que se les atribuyen como responsabilidad.

1.4.2. *La transferencia reproduce la desigualdad regional y no busca ni aspira al equilibrio:* A diferencia de las transferencias de recursos que normalmente se han conocido entre nosotros, la de la ley 12 de 1986 es singular, pues implica que la distribución de ella entre los diferentes entes territoriales se haga predominantemente atendiendo los criterios de población y de esfuerzo fiscal, que tendencialmente favorecen a las áreas y centros más dinámicos y, por ende, más desarrollados, sin que efectivamente ocurra un fenómeno redistributivo. En efecto, para referirnos a la situación terminal en 1992, el 28,5% que debe repartirse entre todas las entidades territoriales (municipios, departamentos e intendencias y comisarías), como el

16,8% para los municipios de población inferior a 100.000 habitantes y el 4% para atender el pago de las prestaciones sociales en los órdenes departamental, intendencial y comisarial, en cada caso supone aplicar los criterios poblacional y de esfuerzo fiscal, de tal manera que siempre se favorecerán los polos más avanzados en desmedro de los lugares deprimidos.

Además, por otra parte, como la colaboración de entidades nacionales en términos de contrapartida o de financiación, suponen también una participación equivalente del nivel local, sólo tendrán realmente significación cuando se trate de centros que por su desarrollo puedan hacer esfuerzo fiscal, pues es claro que los atrasados carecen de toda base impositiva o ella es irrisoria.

1.4.3. La modernización de las instituciones para garantizar eficacia y eficiencia: Como ya se ha advertido atrás, el sentido de la descentralización mentada por las autoridades territoriales tiene, entre otras finalidades, la de garantizar la mayor eficacia y eficiencia en el gasto público, que contribuye a disminuir el impacto tributario sobre las tasas de rentabilidad, así como ligar más directamente la inversión pública con la actividad productiva de cada región o localidad en función de los recursos que cada una genere. Para ese efecto, es indudable que es indispensable toda una acción en el orden institucional que flexibilice, armonice y haga coherente el funcionamiento de los entes territoriales, al mismo tiempo que introduzca sistemas que controlen la responsabilidad atribuida a los entes territoriales o contribuyan a ejercerla. A ese respecto, merecen mencionarse estos aspectos:

a) La actividad codificadora de las regulaciones aplicables a las organizaciones departamental y municipal (decretos 1222 y 1333 de 1986), han puesto fin a un universo caótico de normas producidas en momentos muy distintos y cuya vigencia inclusive no se podía establecer con certeza. Sin lugar a dudas, esta reordenación normativa contribuye a que exista más claridad en el desempeño de las funciones públicas y a evitar los obstáculos que necesariamente surgen por la insuficiencia de la regulación jurídica o por su ambigüedad o imprecisión.

b) En otra dimensión, es importante el esfuerzo de dar forma a las regiones de planificación económica y social, que pueden llegar a jugar un papel significativo de intermediación entre las esferas nacional y local de planeación. Como ya lo comentamos, se trata de un mecanismo institucional que desde la reforma de 1968 fue concebido, que por el momento parece llamado simplemente a servir de mecanismo de enlace para coordinar la inversión pública nacional en las regiones y, por esa vía, a articular los nuevos recursos que las entidades territoriales han de recibir, en el esquema de la coparticipación. Igualmente, puede servir también como un instrumento adicional para orientar y hasta controlar y evaluar la gestión de las entidades territoriales, conforme a la orientación que parece presidir esta nueva forma de descentralización funcional que se quiere ensayar.

Tales regiones ya se han creado y cubren la totalidad del territorio, pues además de la región de la Costa Atlántica organizada directamente por la ley 76 de 1985, se dispuso el funcionamiento de cuatro más: Occidente, Centro-Oriente, Amazonia y Orinoquia (Decretos 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1986).

c) Similar significación puede otorgársele a las funciones de las

Corporaciones Autónomas de desarrollo regional que, una vez disminuidas en su ámbito funcional en lo relativo a infraestructura y servicios, tienen que encontrar una verdadera redefinición, que sirva también para el mismo propósito de orientar la nueva inversión pública local o para colaborar con ella o para asistirle desde el punto de vista técnico.

En efecto, mediante el Decreto 077 de 1987, dictado bajo las facultades otorgadas por la ley 12 de 1986, se les suprimieron todas las funciones relacionadas principalmente con acueductos y alcantarillados, vías, puertos, centrales de transporte, construcciones escolares, deportivas, culturales y de salud, y tratamiento y disposición de basuras, que deben ser asumidas por los entes municipales, de tal manera que se ha vuelto urgente precisar su nueva esfera de competencia. Los estudios preliminares en ese sentido parecen aconsejar que, además de confirmar sus atribuciones como entidades administradoras de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, se les asigne la ejecución de planes, programas y proyectos del Plan Nacional de recursos naturales; la coparticipación y colaboración en los programas que adelanten otras entidades nacionales o las territoriales para el desarrollo agropecuario o para la rehabilitación; la asesoría técnica en materia organizativa y administrativa a las entidades territoriales, y la coordinación de las instituciones que operen en las respectivas áreas.

d) Finalmente, a nivel central, se ha adecuado la estructura y funciones del Departamento Nacional de Planeación para responder a la reorganización en curso, mediante el Decreto Extraordinario 3152 de 1986, dictado también en ejercicio de facultades concedidas por la ley 76 de 1985.

En lo esencial esta reestructuración define al Departamento Nacional de Planeación como el elemento central y coordinador de un Sistema Nacional de Planificación, que integra orgánicamente las oficinas de planeación de la administración central con todos los organismos del mismo carácter de las entidades territoriales y, en particular, con los cuerpos o consejos de las regiones de planificación; lo autoriza para definir con carácter obligatorio los términos y condiciones bajo los cuales han de participar los organismos y entidades de todo nivel en la ejecución del Plan Nacional o de las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno Nacional; y, lo que es más significativo, incorpora como tarea específica del organismo planificador la elaboración de políticas, planes, programas y proyectos sobre la gestión y modernización del Estado, inclusive instituyendo una Oficina especializada para tal efecto.

2. La reforma de la administración de justicia: crisis y reinstitucionalización

En esta sección se hará un recuento breve del proceso de crisis de la Justicia en Colombia en los últimos años y de las tensiones y confrontaciones que ha generado. En este contexto ubicaremos las tendencias principales de reinstitucionalización, aclarando que en materia de justicia todavía atravesamos un período de gran inestabilidad donde las propuestas de reforma pueden surgir un día y caer al siguiente.

El tema estará dividido en tres partes: en la primera se muestra cómo

la confrontación entre los aparatos del Estado, particularmente el Ejecutivo, los militares y la Corte Suprema de Justicia, atrapados en los vaivenes de las luchas sociopolíticas y de la debilidad característica del régimen político colombiano actual, no ha permitido una transformación de la justicia por la vía constitucional; en la segunda se señala que, a pesar de estas confrontaciones, e independientemente de los dilemas Ejecutivo-Corte Suprema de Justicia, una estrategia de fondo se ha ido perfilando paulatinamente; en la tercera parte mencionaremos las medidas concretas que apuntan a la consolidación de la estrategia mencionada y también indican algunas salidas que, o bien tienen un carácter transitorio, o en todo caso son inviables en el largo término, aunque puedan ser efectivas inmediatamente. El éxito de la estrategia, sin embargo, todavía no está definido: depende en gran parte de problemas que, paradójicamente, desbordan su ámbito, el narcotráfico y la apertura democrática.

2.1. La crisis del régimen y el fracaso de la readecuación de la justicia por la vía de la Reforma Constitucional: A cien años de la expedición de la Constitución Política de mayor longevidad que conozca la historia de Colombia, las transformaciones institucionales en nuestro país parecen recorrer senderos que no transitan por la vía elegante de las reformas constitucionales. Después de la Reforma administrativa de 1968, todas las otras propuestas de esta naturaleza (con excepción del Acto Legislativo N° 1 de 1986 sobre régimen municipal), y especialmente las relacionadas con las reformas a la administración de justicia, no han podido encontrar vía libre. De lo anterior no se puede inferir, sin embargo, que de manera subterránea, o a través de mecanismos menos conspicuos que las reformas constitucionales, no se estén produciendo cambios de cualidades y dimensiones igualmente significativos.

Las transformaciones institucionales, sean o no de orden constitucional, están necesariamente conectadas con mutaciones más globales que tocan con los renovados mecanismos de acumulación de capital en la actual fase de desarrollo histórico, así como con las complejas formas de lucha y de integración política (que desborda con creces los canales electorales) que estamos viviendo y que preludian la de-construcción y re-construcción de la relación ciudadanía-Estado. Con todo, la necesidad de reformar la administración de justicia, las vías estratégicas exploradas para esta reforma y el fracaso de algunas de estas vías, parecen ser eventos determinados por consideraciones afines al régimen político: a su urgencia de revitalizarse mediante la institucionalización de canales judiciales normales e idóneos para el momento que se vive; a los factores internos de debilidad del régimen, como lo son la debilidad de los partidos tradicionales, las pugnas interpartidarias y las rivalidades entre aparatos estatales, que impiden la rápida adopción de una estrategia viable y unificada de reforma.

El argumento central de esta sección tiene dos partes. En la primera se describirán los intentos fracasados de Reforma Constitucional recientes y las medidas aparentemente incoherentes y heterogéneas de reinstitucionalización. En la segunda parte anotamos las causas por las cuales el camino de las reformas no recorre el sendero constitucional.

2.1.1. La crisis de la justicia es ingrediente fundamental de la crisis del régimen: En los últimos diez años se han venido proponiendo importantes

reformas a la justicia, casi todos los observadores y analistas lo reconocen: "Colombia atraviesa por una gran crisis de la justicia". Hasta tal punto que la crisis de la administración de justicia se confunde con la crisis del régimen y es componente importante de esta crisis global. En efecto, la ineficacia, la inadecuación, la falta de legitimidad y la institucionalidad paralela, propias del régimen político colombiano actual, son impulsadas por la crisis de la justicia y se plasman con singular nitidez en el seno de ésta.

Si la crisis de la justicia no es la única, si se la jerarquiza como una de las de mayor alcurnia. Tomando en cuenta su envergadura, ¿no requeriría, acaso, soluciones de alto vuelo?, probablemente sí, y ellas han sido propuestas: en 1977 López Michelsen, el presidente de entonces, detectaba dos problemas de suma importancia para el país, como eran la cuestión de la justicia y el problema de la administración departamental y municipal. Lanzó, por lo tanto, la idea de la Reforma de la Constitución por la vía de la conformación de una Pequeña Constituyente. La propuesta, por diversos razones, suscitó una gran oposición. La mayoría se opuso, no porque la "justicia" no requiriera reforma, sino por otra serie de consideraciones: vicios jurídicos, atentados al esquema clásico liberal del equilibrio de poderes; inicuidad de una institucionalidad *ad-hoc* y hasta por el socavamiento del poder parlamentario en el cual, paradójicamente, el Presidente gozaba de una cómoda mayoría. En todo caso el mecanismo ideado fracasó estruendosamente cuando la Corte Suprema de Justicia declaró su inexistencia.

El fracaso de López no desalentó por completo al Ejecutivo. Pero la propuesta de su sucesor, Turbay Ayala, no contó con mejor suerte. Provido de olfato político para aglutinar y manejar una maquinaria burocrática, pero sin fuerza suficiente para arrastrar opinión; casado con un estatuto de seguridad que a todas luces pretendía darle piso jurídico al despotismo militar, poco o nada podía hacer para que sus propuestas, que requerían de un consenso amplio, al menos en ciertas esferas, pudiera prosperar. Nuevamente la Corte Suprema de Justicia se interponía en el camino del Ejecutivo y frustraba la vía constitucional de la reforma. Desde entonces el Ejecutivo prácticamente abandona el mecanismo reformista escrito con "R" mayúscula y adopta el camino camuflado y discreto de la "r" minúscula, lo que incluye decretos legislativos y nombramiento de comisiones para estudiar y proponer reformas.

Y es que toda reforma de la justicia, para bien o para mal, debe contar con los administradores de ella: el aparato judicial que puede estar interesado en reformas pero no en cualquiera. Y la administración de justicia, como era de esperarse, ha vivido los embates y vicisitudes del proceso de lucha socio-política que ha vivido el país en los últimos tiempos. La reforma de la justicia ha tenido, paradójicamente, que pasar por la agudización de su crisis: Estado de sitio, Estatuto de seguridad, expansión de la justicia militar y paramilitar, masacre del Palacio de Justicia y Tratado de Extradición.

Si tuviéramos que hacer una lista de medidas que apuntan a la reforma y reinstitucionalización de la justicia ordinaria, que no son de carácter constitucional y que no son necesariamente producto de la iniciativa del Gobierno, tendríamos que mencionar:

— Supresión formal en el Código Penal de la figura de la peligrosidad.

— Transformación de los mecanismos de investigación y funcionalización de la delincuencia, a través de la figura de la delación.

— Debilitamiento de la detención preventiva, con miras a descongestionar las prisiones.

— Fortalecimiento de la autonomía del aparato de justicia, mediante el establecimiento de la carrera judicial y la reforma del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia.

— Intentos de agilización de los trámites y pretensiones de informatizar los procesos.

— Fortalecimiento de los aparatos policiales de investigación y su separación respecto de los jueces.

— Tribunal especial de justicia y, por último, lo más importante: la jurisprudencia de la Corte Suprema que impide el juzgamiento de delitos políticos y del narcotráfico por las autoridades militares.

Todas las medidas anteriores, en apariencia contradictorias e inorgánicas, apuntan a la reforma de la justicia. ¿Cómo darle coherencia a esta diversidad? Sucesivos gobiernos han ensayado una reforma constitucional que atienda orgánicamente el problema de la justicia. Veamos, ahora, por qué los gobiernos han fracasado en sus intentos de reforma de la justicia por la vía del cambio en la Constitución. Veremos, en seguida que, de la misma manera que la crisis de la justicia es ingrediente esencial de la crisis del régimen, esta última obstruye la reforma orgánica de la justicia.

2.1.2. Debilidad del régimen e incoherencia estratégica: Estas explicaciones las podemos agrupar en dos:

a) La incapacidad del gobierno para movilizar fuerzas que legitimen y operacionalicen la Reforma, lo que sucedió con la Reforma constitucional emprendida por el Presidente López Michelsen (1976), y

b) La incapacidad del gobierno para persuadir a magistrados y juristas de que sus propuestas no son antidemocráticas y antijurídicas, lo que ocurrió con el proyecto de Reforma constitucional ensayado por el Presidente Turbay Ayala (1979).

Veamos en detalle esas dos circunstancias:

1) Para hacer una reforma constitucional que no sea impuesta de manera autoritaria se necesitan, cuando menos, dos cosas: lograr el apoyo de una capa amplia de la población o de sus organizaciones y asegurarse el apoyo de las dos terceras partes de la bancada parlamentaria. Los gobiernos liberales que propusieron las Reformas carecieron de ambas cosas; pero esto tiene raíces históricas: el Frente Nacional fue una solución a las violentas pugnas interpartidarias que sacudieron a Colombia en los años cuarenta y cincuenta y parte del decenio de los sesenta. Esta solución se logró pagando un precio que con el tiempo no dejó de ser alto. El Frente Nacional solucionó problemas inmediatos pero fue acumulando "intereses" políticos; cuando los líderes políticos liberales y conservadores se percataron, la deuda política ya era impagable. Al igual que los regímenes autoritarios, basaron su poder en un monopolio burocrático bipartidista, pero cerraron cualquier otro camino de recepción y canalización de demandas. Las elecciones de 1970 y la formación de la ANAPO, un tercer partido formado por el ex-presidente Rojas Pinilla, fueron el primer gran campanazo de alerta, ya que desde entonces las disidencias no podían ser por más tiempo

canalizadas a través del vehículo bipartidista. Lo anterior, unido a la alta abstención arrojaba una gran franja de la población con comportamientos políticos, por lo menos impredecibles. Las luchas sociales, a su vez, empezaban a tomar cauces no reglamentados. El problema no era solamente el distanciamiento de vastos sectores sociales, sino que el bipartidismo, enmarañado como estaba en luchas por el control de prebendas burocráticas, no ofrecía un camino seguro a la renovación. Por eso López Michelsen asumió el riesgo que, de hecho, ponía en evidencia la pusilanimidad parlamentaria. Finalmente se había enajenado el favor de unos y de otros. Las reformas estaban empantanadas.

2) Turbay pretendió corregir el error que cometió López Michelsen en lo relacionado con el Parlamento. Sin embargo, sus ejecuciones ya habían ahondado una fuerte oposición jurídica. Desde comienzos del gobierno de Turbay se expidió, con base en las facultades derivadas del Estado de Sitio, el Estatuto de Seguridad. Este estaba destinado a sofocar tanto las manifestaciones de protesta popular como la lucha guerrillera, concediéndole inusitadas facultades judiciales al aparato militar. Con el espaldarazo político-jurídico otorgado por el Gobierno, los militares realizaron operaciones que desbordaban las garantías procesales propias de la ideología jurídica moderna. Crecieron, entonces, las denuncias contra los militares por violaciones a los derechos humanos y fueron vanos los esfuerzos gubernamentales por encubrir o justificar los abusos. El gobierno se comprometió en una empresa antidemocrática y antijurídica y paulatinamente se vio involucrado en el dilema justicia militar-justicia civil, colocándose del lado del primer polo. Con estos antecedentes, difícilmente la Corte daría vía libre a una iniciativa que había fomentado el derrumbe del Estado de Derecho.

La expedición del Estatuto de seguridad, la violación de los derechos humanos, pero también la instrumentalización del Estado de Sitio en un contexto histórico diferente, iba poco a poco abriendo las fisuras entre el Gobierno y los jueces. Casi hasta fines del Frente Nacional, el Estado de Sitio había sido un instrumento de control político que tenía como contexto significativo las luchas interpartidarias. Pero, con toda seguridad, desde la terminación del Frente Nacional este contexto significativo se había extinguido: el Estado de Sitio sería utilizado para neutralizar las luchas políticas que desbordaban el marco de lo que hasta entonces se había entendido como político, es decir, la confrontación entre el partido liberal y el conservador. Sin embargo, como toda justicia, la justicia política debe mostrar que no sólo es política sino que también es justicia. Por eso es por naturaleza efímera. Como dice Kirchheimer "una simple vuelta de la página de la historia puede desbaratar su labor". Ante los ojos de los máximos tribunales del país, las reformas de Turbay difícilmente tenían que ver con la justicia. Así la docilidad de la Corte dejaba de ser desde entonces un supuesto de la alquimia política colombiana.

Para cerrar este apartado hay que decir que vivimos un período de la historia de Colombia en el cual ha sido inmovilizada la capacidad del Gobierno para liderar un proceso de transformación institucional, a través de vías expeditas como lo sería una Reforma Constitucional. Esta es una conclusión válida para Colombia, no así para otros países latinoamericanos que viven actualmente procesos muy importantes de renovación constitucio-

nal. Parecería que en Colombia viviéramos, como decían los estructuralistas, un proceso sin sujeto. La ausencia de hegemonía política sobre la Nación entera ha conducido hasta ahora a la competencia de estrategias encontradas que se anulan entre sí. Con todo, la reforma a la justicia es imperativa y urgente, de allí que en Colombia se empiece ya a perfilar nítidamente una reforma a la justicia. A falta de reformas orgánicas y constitucionales, buenas son las reformas parciales, fragmentarias, de nivel legal. Veamos estas últimas.

2.2. Lineamientos de la reforma de la administración de justicia: Como lo vamos a apreciar las enseñanzas de los desajustes son las premisas de la reforma. Una conclusión implícita del apartado anterior es la siguiente: tras los argumentos de carácter jurídico a los que la Corte Suprema de Justicia ha recurrido para declarar inexecutable las reformas constitucionales y otras reformas legales e iniciativas gubernamentales, hay razones socio-políticas que en el proceso confrontaron al Ejecutivo, los militares y la Corte Suprema de Justicia. En este caso la técnica jurídica disfraza una escena y unos personajes enfrentados en una "disputa por la democracia". Este es todavía un proceso inconcluso sobre el cual se puede hablar de una estrategia, que en el caso de la justicia está aún llena de peligros e inestabilidad. Las transformaciones que nos interesan arrancan en el Gobierno de López Michelsen (1974-1978), pero tienen en el período de la violencia (1948-1965) y en el Frente Nacional (1958-1974) sus antecedentes históricos. De este contexto extraeremos conclusiones que tienen una conexión directa con el problema de la Justicia. Ellas son:

a) El aparato de justicia debió resolver problemas que otros aparatos o mecanismos institucionales no fueron capaces de resolver. El aparato judicial fue, entonces, sobrecargado de responsabilidades y luego acusado de ineficiente.

b) En el contexto de las renovadas formas de lucha que vive el país desde el Gobierno del Presidente López Michelsen, el Ejecutivo tendió a recurrir a los militares, suplantando y debilitando la Justicia ordinaria.

c) El Ejecutivo, mientras utilizaba a los militares con el objeto de contener las manifestaciones ilegales de los conflictos sociales, intentó subordinar el aparato de justicia a sus directrices.

De las tres afirmaciones anteriores se pueden coleccionar enseñanzas que enmarcan el futuro de la relación Justicia-Democracia:

a) La Justicia funciona a través de un aparato de resolución de conflictos. Fuera de los asuntos de carácter administrativo y aduanero, para los que se tienen previstos aparatos especiales, los conflictos pueden tener un carácter civil, laboral y penal. En el período que consideramos, el aparato judicial en estas áreas sufrió una sobrecarga que ha puesto en trance de cortocircuito a todo el sistema. En materia laboral el problema no es tan grave, ya que existe toda una serie de canales sustitutivos o complementarios respecto de los tribunales judiciales, que desahogan el sistema; ellos consisten en toda una serie de operaciones político-administrativas en las que interviene el Ministerio del Trabajo y sus inspecciones laborales, negociaciones directas, conciliaciones, tribunales de arbitraje, etc., que hacen que la congestión procesal no adquiera necesariamente el carácter dramático de los casos civiles y sobre todo penales. En materia "criminal" los juzgados se encontraron particularmente atiborrados de procesos, a los cua-

les, en la práctica, fue imposible darles el trámite correspondiente, en concordancia con los términos señalados en las leyes. Las cárceles, a su turno, se atestaron de detenidos, cuya suerte se enmarañaba en el galimatías de toneladas de papel y de expedientes. La justicia se había vuelto ineficiente, pero quizás, más bien inoperante, si tomamos en consideración que no sólo debía dar cuenta del juzgamiento de delitos comunes, sino que debía también juzgar los juegos políticos ilegales y, luego, los provenientes del narcotráfico. Por una parte, las cárceles se atestaban de prisioneros, enseguida se multiplicaban la ilegalidad común y, luego, el narcotráfico, por presión de la política norteamericana, se convertía en delito de Estado y en prioridad de las políticas criminales.

Lo que se decía claramente era que la Justicia era ineficiente, pero lo que no se afirmaba o aceptaba por el Estado era que el sistema político estaba atrapado en un anquilosado bipartidismo, que no admitía la participación política de organizaciones diferentes a los partidos tradicionales, el liberal y el conservador, que en la práctica actuaban como tendencias de un partido único. Y lo que tampoco se decía era que el sistema productivo, acosado por la crisis, el desempleo, los malos salarios, etc., no ofrecía otras posibilidades a la población, que vio el narcotráfico como una posibilidad más de supervivencia y de ascenso social. Los problemas del sistema productivo y del sistema político empezaban a cruzar el sistema judicial convirtiéndolo en el malo de la película.

Primera enseñanza: Para que la justicia funcione de manera eficiente, no debe estar sobrecargada, es decir no sólo que la mayor parte de los conflictos sociales no deben pasar por los canales judiciales, sino que es necesario inventar o expandir otros mecanismos. Esta invención y ampliación de canales de conducción de conflictos son una condición necesaria del funcionamiento eficiente del aparato judicial.

b) La justicia y la teoría jurídica burguesa tienen que ver básicamente con la constitución y salvaguarda del sujeto de derecho y las garantías procesales, formas relacionadas con la idea individualista de libertad. Sin duda, como afirmaba Pashukanis, el sujeto de derecho es el átomo de la teoría jurídica, particularmente en lo relacionado con la circulación de mercancías; y las garantías procesales que estructuran el derecho de defensa preservan la libertad del sujeto contra la arbitrariedad estatal. Por su parte, la Justicia está destinada a producir y preservar la paz (armada, por supuesto), es decir a ritualizar los conflictos para evitar las confrontaciones violentas: no suprime la guerra, la civiliza. Sin embargo, el proceso de lucha social en el contexto de la crisis decidió obligar al Ejecutivo a recurrir a los militares para hacer justicia. Por su parte, el aparato militar está dispuesto para la guerra y no simplemente para su ritual; no opera sobre la base de la deliberación sino de la obediencia; está organizado no sobre bases igualitarias sino sobre un principio estricto de jerarquización. En estas circunstancias, no es casual que la Justicia y los juristas fueran desarrollando un proceso cada vez más militante contra la invasión del ámbito de la justicia por el aparato militar. Sin duda, todo el desarrollo de los derechos humanos y de las luchas en torno de éstos no se pueden desligar de la ideología jurídica. El resultado fue profundizar las contradicciones entre aquellos que exigían el remedio militar para los males del país, contra aquellos, inicialmente en

minoría, que alentaban la crítica a los mecanismos que habían permitido el resquebrajamiento del Estado de Derecho. De manera engañosa se dijo que los polos de la contradicción eran los civilistas y demócratas frente a los militaristas y autoritarios. En cualquier caso, de lo anterior podría desprenderse una...

Segunda enseñanza: La preservación de la justicia implica la separación cuidadosa de sus actividades, en relación con las de las autoridades militares; lo contrario supone una confrontación creciente entre instituciones y principios de organización del Estado capitalista, que de no distinguirse sus funciones pueden entrar a contradecirse de manera peligrosa para el mantenimiento de la dominación.

c) El aparato de justicia está históricamente vinculado a otro principio básico de organización del Estado, propio de la ideología liberal-burguesa, éste es el de la autonomía de las ramas del poder público y su especialización funcional. El proceso histórico que vivió Colombia en la última década decidió-obligó al Estado a plantear una serie de reformas que exigían una refuncionalización de la Justicia respecto de las necesidades de control social, en contexto de la crisis y de las luchas sociales. El gobierno se decidió en un momento dado por plantear la sujeción o el debilitamiento de la autonomía de la justicia. La Corte Suprema declaraba inexecutable las medidas orientadas en esa dirección, pero la masacre del Palacio de Justicia rebasó la copa. La Corte y los empleados de la rama jurisdiccional debían luchar por la reinstitucionalización, la reconstrucción de la Justicia por su propia cuenta. Se hace entonces explícito el rechazo de la injerencia militar en el juzgamiento de los civiles, tanto en casos políticos como en casos relacionados con el narcotráfico. Es el fin del Estado de Sitio. En el sentido anterior, como una búsqueda de reinstitucionalización por parte de la Corte, y no como un acobardamiento —versión que fue expresada por algunos miembros del clero, del gobierno, y extensamente propagada por los medios de comunicación— debe entenderse la negativa al juzgamiento de los narcotraficantes por la justicia militar y la reticencia de la Corte Suprema en lo relacionado con el control de constitucionalidad del Tratado Internacional de Extradición firmado con el Gobierno de los Estados Unidos, que ha sido finalmente declarado inconstitucional, así sea por vicios formales.

Tercera enseñanza: Las tendencias a maniatar el aparato de justicia por parte del Ejecutivo genera innumerables contradicciones en el interior del aparato estatal. La refuncionalización de la justicia en armonía con los imperativos modernos tendrá, entonces, que buscar salidas que respeten este principio. En adelante no podrá configurarse ninguna estrategia de reinstitucionalización de la Justicia que desconozca las enseñanzas de estos últimos años.

3. El Estado y la comunidad ciudadana

En épocas de crisis y, por ende, de reestructuración de todas las dimensiones sociales, las relaciones con la comunidad política, sobre la cual se edifica la forma estatal, necesariamente adquieren también especial

significación. En el caso colombiano esas relaciones pueden apreciarse desde dos ángulos diferentes pero complementarios o confluyentes. El primero aprecia la problemática de la participación ciudadana a la luz de las modalidades más o menos democráticas de gestión estatal, mientras que el segundo hace referencia a la conexión de esas mismas alternativas de participación con las tendencias de reorganización funcional de los aparatos estatales.

3.1. Participación y legitimidad democrática: El régimen político colombiano se ha caracterizado en los últimos años por serias dificultades de integración de los movimientos populares y de resistencia, que se han intentado resolver de manera temporal y precariamente mediante la apelación a los valores supremos de unidad e identidad nacionales, como fueron los ponderados bajo la administración de Belisario Betancurt que cifró toda su acción en la conquista de la paz interna, y la búsqueda de incorporación a los mecanismos civiles ordinarios de los grupos alzados en armas o simplemente ausentes de todo proceso participativo, especialmente electoral.

En esa perspectiva deben apreciarse las amnistías otorgadas a los miembros de los grupos guerrilleros, los acuerdos de tregua y paz, los programas de rehabilitación social y económica en ciertas regiones, la reorganización del sistema de reconocimiento de partidos y grupos políticos y las garantías otorgadas para su concurrencia a los eventos electorales.

Pero quizás lo más significativo en ese complejo conjunto de acciones estatales, es la aprobación de la Reforma Constitucional que adoptó la elección popular de alcaldes en todos los municipios del país (Acto Legislativo N° 1 de 1986).

Más recientemente obra también en la misma dirección de atizar el interés por la participación ciudadana, especialmente en los eventos electorales, el halago democrático que representa el abandono, luego de treinta años de democracia restringida, del esquema de responsabilidad compartida entre los partidos tradicionales, y ensayar lo que se ha convenido en denominar el modelo de gobierno-oposición, que pretende reinstalar nuevamente la imagen de que los partidos representan realmente alternativas opuestas o distintas y, lo más importante, que pueden realizarse independientes de los procesos económico-sociales.

3.2. Participación y reorganización político-administrativa: El nuevo esquema de intervención estatal que está en gestación o que empieza a dar sus primeros pasos, tiene como una de sus líneas básicas el desplazamiento hacia los niveles locales y regionales de la responsabilidad plena por la prestación de los servicios, que han de contribuir al establecimiento de esas condiciones básicas de reproducción de la fuerza laboral a que se ha hecho alusión páginas atrás, y cuya atención debe financiarse en buena proporción con los recursos que genere el "esfuerzo fiscal" de cada región o localidad, de tal manera que quede absolutamente eliminada toda apelación al nivel central en caso de deficiencia o insuficiencia en la prestación.

Y esa responsabilidad tiene que estar soportada por un ingrediente de corte esencialmente político, que comunique a cada comunidad la certeza de que es ella la que realmente decide sobre los niveles de satisfacción de sus necesidades colectivas, y es precisamente a la producción de ese efecto que contribuye la elección popular del alcalde de cada municipio (Acto

Legislativo N° 1 de 1986, reglamentado por la ley 78 de 1986). El grado de eficiencia en la prestación de servicios estará determinado por la opción política que haya sido definida en las urnas y no por otras razones, y muchísimo menos por las características del sistema económico-social. Si la gestión fracasa, la solución está en acertar en la elección subsiguiente. Es la repetición en el microescenario de cada municipio de la misma representación técnico-burocrática que quiere moldearse para el conjunto de la sociedad, con el esquema del gobierno-oposición y de la apertura política.

Con el mismo propósito se dirigen otras instituciones que, de una manera más directa, atribuyen la responsabilidad por la prestación de los servicios a la comunidad o a sus representantes legítimos. En este sentido se ha hecho la reglamentación de las Juntas Administradoras locales contempladas desde la reforma constitucional de 1968 (ley 11 de 1986). Se trata de cuerpos en los cuales como mínimo debe haber una tercera parte de sus miembros elegidos por votación popular, que han de cumplir funciones en porciones del municipio (Comunas o Corregimientos), relacionadas con la programación presupuestaria, la recomendación de aprobar impuestos y contribuciones, y la vigilancia y control de la prestación de los servicios municipales.

Idéntico papel juegan disposiciones de la misma ley 11 de 1986 que autorizan a las municipalidades para contratar con Juntas de Acción Comunal, Sociedades de Mejoras y Ornato, Juntas y Asociaciones de Recreación, Defensa Civil y Usuarios, el ejercicio de funciones o la prestación de servicios, o las que ordenan que en las Juntas Directivas de las empresas que tienen a su cargo los servicios públicos, una tercera parte de sus miembros deben ser delegados de entidades cívicas o de usuarios del respectivo servicio (reglamentadas por el decreto 3446 de 1986).

Contribuirá aún más a responsabilizar a la propia comunidad por la prestación de los servicios, la institucionalización de las consultas populares, igualmente ordenada por el Acto Legislativo N° 1 de 1986, pero que aún no se ha reglamentado legalmente.

Como puede verse, el replanteamiento de las relaciones Estado-comunidad ciudadana no obedece a una propuesta reivindicativa de los movimientos populares. Es, por el contrario, una iniciativa gubernamental, enderezada a restablecer los canales oficiales de la política y, en menor medida, a facilitar el desmonte de las modalidades previas de intervención a través del traslado de responsabilidades públicas a los ciudadanos.

III. Los agentes de las transformaciones

1. Las fuerzas determinantes de las transformaciones contemporáneas del Estado colombiano

Colombia es un país singularmente difícil de aprehender a ojos de un extranjero. La parainstitucionalidad colombiana es quizás el rasgo más complejo de asimilar por la mente de un foráneo. Parainstitucionalidad en la economía, en lo militar, en la administración de justicia, en los códigos de comunicación, hacen de Colombia un enigmático galimatías.

Las principales reformas del Estado colombiano del último decenio caen bajo el denominador común de la "reinstitutionalización", una búsqueda de recuperación de los cauces legales, la pretensión de aproximar nuevamente el funcionamiento real y los resortes constitucionales y legales previstos para la operación interna del Estado y sus relaciones con la ciudadanía.

Ahora bien, el proceso de reinstitutionalización emprendido desde hace diez años —e inacabado aún— obedece a dos grandes grupos de fuerzas. A pesar de ser en apariencia un solo proceso, su significado se bifurca según el grupo de fuerzas que lo impulsa. Únicamente por coincidencia esos dos grupos de fuerzas requieren del Estado colombiano un mismo tipo de transformación.

Los dos grandes grupos de fuerzas que animan las transformaciones del Estado colombiano son:

1.1. *La readecuación del régimen político, que oscila pendularmente entre los extremos aparentes de la dictadura y la democracia.* Trátase, en el caso colombiano del último decenio, de oscilaciones estratégicas frente al dilema guerra-paz, en un contexto que se aproxima paulatinamente al equilibrio bélico de dos bandos, el Estado y la guerrilla, que tienden a dividirse el territorio nacional. Este grupo de fuerzas impone a los gobiernos y a los partidos políticos tradicionales (el liberal y el conservador, que se han alternado históricamente en el gobierno), el respaldo a un proceso de reinstitutionalización que abarca la regulación constitucional y legal de la guerra, pero que, por consistir precisamente en una readecuación normativa y de carácter global (estrategias de concesión-cooptación-incorporación a la vida política institucional, van de la mano de estrategias de represión político-militar), adopta generalmente la apariencia de un intento de profundización de la democracia burguesa.

1.2. *La readecuación de las modalidades de intervención del Estado en la constitución de la fuerza de trabajo y en las condiciones de producción y circulación de las mercancías en general.* Esta segunda readecuación obedece a transformaciones universales del modo de producción capitalista que caben dentro del concepto de fases o grandes etapas o ciclos de largo plazo del capital. Transformaciones universales del capitalismo consistentes en nuevas modalidades de la intervención esencial del Estado en la constitución de la relación mercantil y de la relación capitalista. Modalidades que se imponen a toda la órbita capitalista, que tienen un carácter relativamente estable o duradero y que, en cuanto tales, siguen a determinaciones que escapan a las particularidades de la situación colombiana, así revistan ciertas especificidades dentro de esta formación social. La nueva fase está caracterizada por la búsqueda de una conexión íntima entre los procesos de producción y realización de excedente y se manifiesta en la implantación de la *flexibilidad* en todas las órbitas: flexibilidad en la relación laboral, sustitución del capital fijo por el capital circulante, flexibilidad programática. Esta flexibilidad permea, entonces, los aparatos y las funciones estatales en una aparente aspiración a la recuperación de *eficacia y eficiencia*. Eficacia y eficiencia se plasman frecuentemente en una reafirmación del mercado como regulador de la asignación de recursos y en una aproximación del Estado al ciudadano consumidor y al ciudadano productor, todo lo cual adopta la forma de la *participación directa* del ciudadano y la aproximación a una mayor "democracia real".

Este segundo grupo de fuerzas transformadoras del Estado presenta, a su turno, dos tipos de dificultades a quienes se esfuerzan por identificarlas e interpretarlas en el momento actual:

— En primer lugar, se trata de transformaciones inacabadas, que se encuentran apenas en vías de plasmarse en modalidades semipermanentes de la relación capitalista, de la manera como lo fueron hasta hace pocos años la línea de ensamble, el taylorismo, el keynesianismo o el pacto entre el capital y el trabajador colectivo. Esto es particularmente cierto respecto de las transformaciones del Estado, las cuales parecen venir a la zaga de otras más visibles como lo son los cambios en la organización de la empresa o los cambios tecnológicos.

— En segundo término, el panorama de las nuevas modalidades se encuentra nublado por las formas transitorias de desmontar las anteriores. Es decir, existe una etapa de transición entre una y otra fase del capital, transición que tiene sus propias exigencias y sus particularidades en cada país. Las vías para desmontar el Estado benefactor, por ejemplo, parecen no coincidir con las que habrán de ser las nuevas herramientas de intervención estatal en la constitución de la fuerza de trabajo. Las unas son vías para deshacer la fase anterior, las otras son herramientas de una nueva aurora del capital.

Las consideraciones anteriores llevan a concluir que las transformaciones contemporáneas del Estado colombiano, en sí mismas consideradas, son ambivalentes y hasta equívocas. Uno será el sentido, el alcance y la permanencia de las transformaciones que tocan con la readecuación y revitalización del régimen político, y otro el de las transformaciones apuntadas a adecuar el Estado a la nueva fase del capitalismo. Así las cosas, deberemos distinguir a lo largo de este estudio y respecto de cada una de las transformaciones del Estado colombiano, cuáles de ellas parecen estar determinadas prioritariamente por:

a) Adaptaciones del régimen político en sus oscilaciones capitalistas que van de la democracia a los distintos tipos de regímenes de excepción.

b) Adaptaciones de la participación del Estado en el proceso de acumulación correspondientes a una readecuación universal del capitalismo

c) Reformas transitorias destinadas a romper con las resistencias y rigididades de la fase capitalista anterior y a sentar las bases para la instauración de la flexibilidad demandada por la nueva fase.

2. Los actores de las transformaciones políticas

Nótese que no hemos designado hasta ahora un papel preponderante a los movimientos, movilizaciones y otras vías de reivindicación e imposición populares, en la determinación de las transformaciones del Estado colombiano. En realidad, las expresiones de poder popular sí intervienen en los tres grupos de determinaciones que acabamos de enumerar:

— Desestabilizando el régimen y menoscabando su legitimidad, fomentando la indiferencia popular frente al Estado colombiano, creando instituciones paralelas y forzando, indirectamente, los intentos de readecuación estatal por la vía de la apertura democrática. Pero estas no son presiones

directas, ni propuestas explícitas de un nuevo régimen; son más bien expresiones de resistencia a las iniciativas estratégicas del capital, imposiciones de reivindicaciones económicas concretas, reorganizaciones de la población en formas de vida política y económica paralelas, todo lo cual anima la creatividad de un nuevo orden institucional por parte de los gobiernos y de los partidos políticos tradicionales.

— Aferrándose a las rigididades de la fase capitalista anterior e impidiendo la readecuación de las condiciones y las formas de generación de excedente, son, pues, formas de resistencia del pasado más que formas anticipadas de la organización y de la movilización populares capaces de resistir y derrotar la nueva fase que abre ahora el capital. En cuanto reafirmación de las formas de resistencia del pasado y apego a las instituciones del Estado Benefactor imperante entre 1930 y 1980, estas expresiones de poder popular impiden la transición a la nueva fase o detienen el ritmo de su introducción.

Por las razones anteriores, la modernización del Estado ha sido concebida e impulsada primordialmente por el mismo Estado, los partidos políticos tradicionales y, de manera más general, el bloque en el poder. Poca participación han tenido los organismos partidarios o gremiales de las clases trabajadoras. Esta participación desigual en la creación del paquete estratégico de la modernización estatal sigue la escisión secular de la política colombiana: unos agentes operan por las vías institucionales y pretenden reducir la política a tales vías; otros se desentienden de la institucionalidad (incluida la modernización) y promueven, con sus luchas, reacciones estratégicas de los primeros.

El paquete descentralista fue concebido a lo largo de muchos años. El primer hito lo constituyó, según ya se ha planteado, la propuesta de reforma constitucional del presidente López Michelsen, formulada en 1976. Aunque desde ese entonces se miraba la descentralización como una fuerza enderezada a contrarrestar los levantamientos populares reivindicativos de servicios públicos, predominaba todavía la idea del restablecimiento del equilibrio fiscal por la vía de la autonomía presupuestaria de cada uno de los niveles de la Administración Pública.

A la propuesta del gobierno de López se sumaron, con pequeñas correcciones y matices, los sucesivos gobiernos de Turbay Ayala y Belisario Betancurt. Este último privilegió la presentación del descentralismo ligada a la estrategia global de restablecimiento de la paz, relegando el carácter predominantemente fiscal de los primeros años. A partir de Betancurt, la postulación de la autonomía fiscal es mirada primordialmente como una formulación de apertura democrática y sólo secundariamente como estrategia económica.

Los partidos políticos se sumaron en todo momento a la consagración del paquete descentralista. De manera irreflexiva y precipitada aprobó el Congreso (donde los dos partidos, el Liberal y el Conservador, constituyen abrumadora mayoría) la ley 12 de 1986 sobre transferencia de recursos fiscales a los municipios. Igualmente precipitada —y descoordinada con las medidas fiscales— fue la aprobación de la reglamentación de la elección popular de alcaldes.

Las normas sobre participación (principalmente la ley 11 de 1986) ape-

nas comienzan a ser reglamentadas en 1988. Lo importante no era la maduración de un paquete sólido y armónico de medidas descentralistas; lo que contaba era lanzar rápidamente la estrategia para aliviar las presiones sociales y políticas sobre la estabilidad del régimen.

Los gremios económicos hicieron lo propio. Respaldaron inconsultamente las formulaciones, a veces incoherentes y hasta contradictorias, de la descentralización. Hubo consenso en torno de un conjunto de medidas vagas y de dudosa aplicabilidad. Se trataba de una estrategia precipitada del bloque donde lo primordial era la oportunidad.

No ha sucedido lo mismo con el paquete de medidas de reforma a la justicia. Aquí las rigideces del régimen liberal han ofrecido resistencia a las pretensiones estratégicas del Ejecutivo y de los gremios económicos. Articuladas principalmente por el Instituto SER de investigación, una entidad tecnocrática que cuenta con amplio respaldo de los gremios del gran capital bancario e industrial, y contando con no poco apoyo intelectual y financiero de la Embajada de los Estados Unidos, las propuestas han chocado, una y otra vez, con la oposición de jueces, juristas y el Congreso Nacional. Unas pocas reformas a los códigos son un triunfo efímero para muchos años de búsqueda de reajuste de fondo a la administración de justicia, a la división de competencias entre Fuerzas Armadas y órganos civiles, a los dilemas planteados por el tratamiento a los narcotraficantes colombianos.

IV. Perspectivas de reestructuración del Estado colombiano: escenarios probables e intentos de interpretación

1. El escenario de la reorganización funcional y fiscal: la profundización y ampliación de las reformas

Dadas las limitaciones y restricciones de las facultades de que ha dispuesto el Ejecutivo para desarrollar una reorganización administrativa, (pues efectivamente las leyes 76 de 1985 y 12 de 1986 sólo permitían expedir decretos en materias muy específicas y exclusivamente en lo relativo a las transferencias funcionales y fiscales ordenadas por la ley, y el reconocimiento que ya se ha hecho de la necesidad de extender los cambios institucionales a todos los organismos y entidades de la administración dentro de las líneas directrices de la Comisión del Gasto Público y del informe producido por el Banco Mundial), el Gobierno propuso a las sesiones del Congreso de 1986 un proyecto de facultades extraordinarias para una reforma completa e integral de toda la administración nacional, tanto en el sector central como en el descentralizado, sobre el cual parece que se insistirá en la legislatura que está próxima a iniciarse.

Existe, por consiguiente, absoluta claridad sobre la urgencia de completar el esquema de redefiniciones de las órbitas funcionales de los diferentes aparatos estatales, para orientar las nuevas modalidades de intervención del Estado en esta fase del desarrollo, aunque la significación de los cambios no estén aún plenamente definidos. Pero se sabe que la reforma en curso no sólo hay que ampliarla sino profundizarla.

En síntesis, la ecléctica combinación de centralización y descentraliza-

ción que se ha venido decantado paulatinamente en Colombia, se explica primordialmente a la luz de las exigencias de la transición hacia la nueva fase de las relaciones capitalistas y sólo secundariamente por las necesidades de readecuación del régimen.

En cuanto a la *descentralización*, se puede precisar:

— Sienta bases duraderas para la nueva fase mediante la aproximación de los procesos de producción, reproducción y realización, todos ellos afinados flexiblemente a una ley del valor cada vez más internacional. Crea las premisas necesarias para una distribución ágil del excedente a tono con cambiantes demandas de acumulación y valorización.

— Impulsa la transición de una fase a la otra, y de un tipo de Estado y una modalidad de injerencia de éste a una nueva participación del Estado, mediante el desmonte parcial de la inercia presupuestaria y de las rigideces institucionales y funcionales de los niveles central y descentralizado. Abre al mismo tiempo las puertas a los nuevos contenidos de la intervención estatal, particularmente en lo que atañe a la reproducción de una fuerza de trabajo sustituible de manera libre y universal entre regiones desiguales y entre éstas entre sí.

— Coadyuva de paso a recuperar la fe en el régimen y la eficacia de éste, mediante el inmediatez que establece entre aspiraciones y reivindicaciones locales, por una parte, y los procesos de planeación, presupuesto y gasto, por otra.

En lo que respecta a la *centralización*, se puede señalar:

— Garantiza la asignación de los recursos a las prioridades de la reorganización del mercado de trabajo, propias de la nueva fase.

— Impone las políticas de desmontar los aparatos y las funciones estatales, juzgados obsoletos en todos los niveles. Vence las resistencias clientelistas tradicionales a este desmonte, si bien abre también caminos para nuevas modalidades de control de los procesos electorales por la vía del manejo del gasto público.

— Colateralmente, asegura o intenta asegurar la eficacia y la eficiencia del gasto para contribuir también a la recuperación de la efectividad del régimen en su conjunto.

2. El panorama de la justicia

2.1. *Desviaciones y proyecciones de la reforma*: Hay una serie de piezas de rompecabezas que nos permiten afirmar que en las transformaciones de los últimos años ya se perfila un objetivo a largo plazo. Este no es un producto perfectamente encaminado y orientado, sino que surge de una serie de luchas y confrontaciones y que tiene como resultado algo que no necesariamente coincide con un objetivo prefigurado. Sin embargo, puede empezar a prefigurarse porque ya hay una serie de elementos que señalan tendencias. La consolidación de esta estrategia, sin embargo, está sujeta a luchas, dilemas, retrocesos y experimentos. Son piezas que se pueden unir porque encajan, aunque nadie las haya diseñado con ese propósito específico.

El objetivo a largo plazo tendrá al menos dos caras igualmente impor-

tantes: una hace de fachada porque está diseñada para ser vista. Otra hace de patio trasero porque está destinada a lavar y colgar la ropa sucia. La primera está destinada a la luz; la segunda a la sombra.

El aparato judicial deberá ser remodelado. Su institucionalidad en trance de derrumbe debe ser reconstituida. La intromisión de otros poderes en su función, que en apariencia no tiene que ver con la equidad sino con la subordinación y obediencia, debe ser cuidadosamente rechazada. Para protegerla no debe ser sobrecargada de responsabilidades que la hagan atunacional o disfuncional. Debe garantizársele su autonomía. Debe vincularse estrechamente al funcionamiento de la democracia, pero ésta debe entonces ampliar los mecanismos destinados a canalizar la lucha social y a permitir la competencia partidaria.

Por otra parte, además de la ampliación de los mecanismos de participación democrática, y si es el caso de negociación corporativa, también será necesario afinar los mecanismos de vigilancia policial. El desbordamiento de la delincuencia no política también ha sido detectado como de crucial importancia. Se trataría no ya de que el aparato militar se abrogue facultades de juzgamiento; ¡no! hemos acumulado suficiente experiencia para mostrar que ello no es propiamente jurídico en el sentido moderno, es decir no respeta las formalidades procesales sobre las cuales se estructura el derecho de defensa. Lo policial puede ser tan eficiente como lo militar; es cuestión de inteligencia; actúa en el secreto; funciona como las disciplinas, como diría Foucault; está dispuesta más para vigilar que para castigar; pero su juridicidad no es la propia de la juridicidad burguesa sino la de carácter administrativo que se ha desarrollado en este último siglo, y en Colombia con el Estado interventor. No tiene ese carácter igualitario, general, impersonal, abstracto, sino que funciona por el establecimiento de discrecionalidades, es concreta, individualizada. Se trataría, entonces, de distinguir el juzgamiento realizado por los jueces y las operaciones carcelarias y de investigación. ¡Que los jueces no se mezclen en operaciones sucias! Esa debe ser la labor de la policía.

Pero, ¿acaso lo militar tendrá que salir del espacio del orden público interno? En ese caso, ¿a pesar del mal menor podríamos celebrar con alborozo el fin de la presencia militar en la vida ciudadana? Pues, no necesariamente, ya que la reinstitucionalización tendrá como tarea, en parte, distinguir entre lo legal y lo ilegal, pero también, y quizás es lo más importante, el terreno de lo permitido-prohibido; es decir, el campo de la negociación y el de la guerra abierta. Y no podría ser de otra manera en el contexto colombiano, ya que las luchas y los movimientos sociales permiten vislumbrar grupos dispuestos a participar en los nuevos mecanismos de negociación, pero hay otros que mantienen inmodificadas sus banderas a ese nivel. Y esto último es una operación de carácter político no sujeto a una discusión jurídica. Es cuestión de Estado.

2.2. Elementos convergentes: Con el propósito de mostrar que la estrategia que hemos descrito no es un punto puramente hipotético, mencionaremos una serie de medidas que la refuerzan. Estas las presentaremos en tres puntos:

a) Aquellas que tienen que ver con la autonomía y funcionalidad del aparato de justicia.

b) Las que se relacionan con el fortalecimiento del control policial y de los aparatos de investigación y

c) Aquellas que tienden a distinguir y separar las funciones judiciales de las de carácter militar.

2.2.1. Medidas que apuntan a garantizar la autonomía y funcionalidad del aparato judicial: Dos medidas que apuntan a presentar la rama judicial del poder público como un aparato independiente son la estructuración de la Carrera Judicial y las reformas del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia. Por lo primero, el oficio judicial debe ser sometido a reglas preestablecidas y a la conformación de un escalafón que limitaría las presiones políticas y otras influencias sobre los jueces. Asimismo, la rama jurisdiccional que tradicionalmente ha estado sujeta a presupuestos manejados por el Ministerio de Justicia, empezará a gozar de alguna autonomía mediante las reformas que se están proponiendo al Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, las cuales darán injerencia a la Corte en el manejo del presupuesto.

Otras medidas que se orientan más bien a hacer más eficiente el aparato de Justicia, tienen que ver con las tendencias que pretenden tecnificar los juzgados y Tribunales, utilizando las herramientas que proporciona la informática. También la entrada en vigencia de un nuevo Código de Procedimiento Penal permite poner en libertad un gran número de detenidos y sindicados, para contribuir a descongestionar la justicia de procesos y las cárceles de prisioneros. El nuevo Código de Procedimiento Penal también incluye modificaciones para hacer énfasis en los juicios abreviados y sustituir los autos de proceder por pliegos acusatorios que hipotéticamente darían una mayor celeridad a los procesos.

Por último, parte de la estrategia descrita está conectada con el desarrollo de procesos de "apertura democrática" y con la creación de nuevos canales de participación popular en las elecciones de alcaldes. Estas medidas están conectadas con la elevación de la eficiencia de la Justicia, que permitiría generar canales de competencia, negociación y conflicto, que de otra manera irían a parar en el aparato judicial.

2.2.2. Medidas relacionadas con las funciones policiales y la funcionalización de la investigación: En la mayoría de las reformas proyectadas y particularmente en la malograda reforma constitucional de 1979, se ha detectado como un problema central en el funcionamiento de la justicia, la cuestión investigativa. Si bien la reforma en ese momento fue declarada inexecutable, como atrás se comentó, poco a poco se han ido imponiendo medidas que hacen énfasis en la transformación del sistema inquisitivo, anteriormente predominante en la legislación penal colombiana, por un sistema acusatorio. El nuevo Código de Procedimiento Penal, por ejemplo, se reconoce como una mezcla de estos dos sistemas. El funcionamiento del sistema acusatorio, sin embargo, requiere la modernización de la policía para lograr incidir exitosamente más en la prevención que en el castigo. En este sentido, las medidas tendientes a modernizar el F-2, el DAS y otros aparatos de inteligencia, contribuyen a establecer formas de control que no impliquen necesariamente la utilización de métodos penitenciarios. En este sentido, expertos en problemas criminales han afirmado que "el problema de la justicia penal, que radica no tanto en el número de delitos que se quedan

impunes, sino en la naturaleza y peligrosidad de quienes aprovechando la congestión, logran evadir la justicia. Los delincuentes profesionales y los que pueden contar con la asesoría de los profesionales del derecho, buscan por todos los medios la libertad, para buscar por ese camino la prescripción de la acción penal, pues los jueces sólo tienen tiempo de atender los procesos que tienen detenidos".

El nuevo Código de Procedimiento Penal también preve una nueva forma de funcionamiento de la Policía Judicial, que en adelante funcionará con autonomía de la Procuraduría General de la Nación, lo cual podrá liberarla de las cortapisas jurídicas y de las formalidades que aquella le imponía.

Por último, el otorgamiento de mayor valor probatorio a la confesión y el establecimiento de una serie de recompensas para denunciantes y otros mecanismos para favorecer la delación, son parte integral de las nuevas reformas en materia investigativa.

2.2.3. El alejamiento de los militares de las funciones judiciales: Los fallos recientes de la Corte Suprema sobre la incompetencia de los militares para juzgar a los civiles, han dado pie para afirmar que estamos presenciando el fin del Estado de Sitio. Esta figura que estaba prevista como un mecanismo excepcional de mantenimiento del orden público, fue utilizada reiteradamente por el Ejecutivo para atribuirle a los militares funciones de juzgamiento de la población civil. En marzo de 1987 se produjeron dos fallos, uno declarando inconstitucionalidad —un decreto que atribuía a la Justicia militar el conocimiento de los delitos relacionados con la producción y comercialización de narcóticos— y otro, en el mismo sentido, pero en relación con el uso ilegal de armas. Estas sentencias son básicamente un llamado para encontrar otros mecanismos de acción con los cuales se logren iguales o mejores resultados.

Una reiteración de la voluntad de separar, hasta donde sea posible, a los militares de las funciones judiciales, ha sido la actitud del Procurador General de la Nación al admitir una recusación contra el Procurador para las Fuerzas Militares y designar en su reemplazo un civil.

2.3. Elementos divergentes: A pesar de que las medidas y hechos mencionados anteriormente apunten en mayor o menor medida, con mayor o menor éxito, a la estrategia señalada, hay otros fenómenos que van en contravía o, al menos, en dirección diferente a la estrategia, y debido a ello no podrían tener un carácter permanente. Las siguientes piezas difícilmente pueden entrar en el rompecabezas. Empecemos por lo que se conoce como "justicia privada".

Con el proceso de apertura democrática y los acuerdos de paz firmados durante el Gobierno de Belisario Betancurt, empezaron a desarrollarse y a proliferar movimientos paramilitares o parapoliciales, que ya anteriormente, aunque en menor escala, actuaban en el panorama político y social colombiano. El más famoso de ellos fue el que se conoció como MAS (Muerte a Secuestradores), inicialmente vinculado a la "mafia", pero posteriormente conectado de manera confusa a "subalternos" de las fuerzas militares. El crecimiento de estos grupos tuvo, entonces, como blanco principal, en un comienzo, a muchas figuras de la izquierda, en ocasiones abogados, luego militantes de organizaciones que se habían acogido a la amnistía. Sin

embargo, y particularmente en los últimos tiempos, los asesinatos individuales o colectivos no se restringieron a figuras políticas.

En este momento pasan del centenar los muertos cada mes, entre los cuales se encuentran delincuentes, comerciantes de "basuco", prostitutas, travestis, mendigos, desempleados, etc. Y numerosas son las organizaciones que operan, sin que hasta ahora haya habido detenciones de sus miembros: Kankil (nombre de un insecticida), Escuadrón Limpieza, los Vengadores, el Justiciero Implacable, Amor a Medellín, Menudos, Terminator, Rambo, El Justiciero y Falange, entre otros. En vista de que la justicia es ineficiente y que el proceso de paz le abrió las ciudades a los subversivos, como suelen decir, otros grupos le ayudan a hacer el trabajo sucio a los aparatos represivos y de paso liquidan lo que para ellos es la "escoria" de la sociedad. Esta es, por supuesto, una salida transitoria, que no tendría muchas posibilidades de imponerse a largo plazo, pero que mientras la situación continúa como está, aporta "soluciones" transitorias con el pretexto de la poca operatividad de la justicia.

Otra figura jurídica para mencionar, aunque ya la Corte la declaró inconstitucional, es la del Tribunal Especial de Justicia, que pretendía crear una justicia especial para casos de carácter político que tuvieran grandes repercusiones en la tranquilidad social del país. En realidad este Tribunal no podría operar realmente como aparato de justicia, porque de hecho tendría que investigar y fallar sobre actos de claro contenido político. Como dice Mommsen, "la imparcialidad en los juicios políticos posee casi la categoría de la Inmaculada Concepción: uno puede desearla, más no producirla". Y mientras las luchas sociales en Colombia sigan teniendo el carácter de guerra, un tribunal de esta naturaleza difícilmente podría operar.

En tercer lugar, hay que mencionar las tendencias a reformar la cooptación como mecanismo para nombrar los miembros de la Corte Suprema. Este mecanismo de designación del más alto Tribunal del país, ha sido el dolor de cabeza permanente del Gobierno en los últimos años. El problema estriba en que el control constitucional de este mecanismo lo tiene la Corte y que su modificación es visto por ella como una forma de subordinación al Ejecutivo. La única manera de modificar la cooptación es creando un mecanismo en el cual el Ejecutivo no tenga gran injerencia en la integración de la Corte. La participación, quizás, del aparato legislativo u otro sistema similar podría allanar el camino para esta transformación; sólo en este caso el desmontar la cooptación podría entrar en la estrategia que en páginas anteriores se ha descrito.

Pero, aparte de las vías parciales anteriormente reseñadas, la justicia privada, la creación de un Tribunal Especial para problemas políticos o las posibles reformas a la cooptación, hay dos problemas de fondo que pueden terminar con todo intento reinstitucionalizador: el primero tiene que ver con el narcotráfico y el segundo con la guerrilla y la apertura democrática. El narcotráfico no es simplemente un problema de carácter moral, médico o delincencial. Es más bien un problema de Estado, que se ubica en estrategias más globales de política tanto interna como internacional. Las políticas relacionadas con la cocaína, por ejemplo, no pretenden propiamente extirpar la producción, tráfico o consumo de ella, en cuanto a las relaciones con los Estados Unidos, sino más bien controlarla y administrarla productiva y

políticamente. Por eso el narcotráfico difícilmente puede ser resuelto como un problema de justicia. Tiene relación con el funcionamiento de la industria capitalista y del aparato financiero; afecta la vida de los partidos y de los dirigentes políticos; tiene que ver con la "rectitud" militar; es alternativa para la supervivencia de miles de campesinos productores y desempleados, y está articulada con el mantenimiento económico de varias organizaciones guerrilleras. Lo anterior para no mencionar su relación con la crisis capitalista mundial.

En segundo lugar, la estrategia de apertura democrática selectiva no parece tener mucho éxito en los últimos tiempos, particularmente después del atentado de las FARC a las fuerzas militares en el Caquetá. Indudablemente se ha ido dibujando una tendencia que distingue entre organizaciones guerrilleras que no entran en los pactos y aquellas que lo suscriben y que, al menos en las palabras, pretenden participar en la competencia electoral. Pero lo que tira por la borda el proceso no es que algunos grupos no sigan esta línea de conducta sino que ninguno la sigue. Lo anterior por cuanto ya no podría funcionar el juego de que la guerra contra las organizaciones guerrilleras es un paso obligado del Gobierno ante su renuencia a participar civilizadamente en la transformación de la sociedad; la prueba de las buenas intenciones del Gobierno no es la supervivencia de los pactos con la organización más importante. Pero el fracaso de estos acuerdos nos regresaría a 1982 y toda estrategia de reinstitucionalización caería como un castillo de naipes. Si en un momento la estrategia que hemos señalado parecía quizás demasiado ordenada, los problemas que se le oponen no son en absoluto desestimables. Con razón han observado los ex-presidentes que el país se ahoga en la confusión.

3. Los límites de la democratización: las particularidades de la resistencia en Colombia

Frente a las políticas de participación para reactivar la legitimación y simultáneamente contribuir a la reorganización funcional y fiscal, es preciso tener en cuenta que en Colombia, a diferencia de los países del Cono Sur, donde la participación estatal fue evidente, como evidente era el quebrantamiento del Estado de Derecho y la vigencia de un régimen de excepción, se vive un estado de guerra que no se libra en nombre y representación del Estado. El Estado se cuida de preservar su imagen liberal en el plano formal, así se sospeche con fundamento de su intervención en la guerra sucia. Las particularidades del funcionamiento democrático en Colombia requieren, en efecto, una ubicación contextual muy precisa:

— El régimen llamado de Frente Nacional que rigió durante 16 años y que consagró el control bipartidista de todos los aparatos estatales, no prohibió la existencia de otros partidos políticos. El Partido Comunista, diversos partidos socialistas y el Demócrata Cristiano tuvieron vida legítima, se presentaron a elecciones y cuando obtuvieron resultados favorables llevaron sus representantes a las Corporaciones Públicas, pero sin amenazar nunca la hegemonía bipartidista.

— El presidencialismo colombiano no fue concebido como instrumento

represivo, sino como medio para limitar los abusos económicos y sociales del *laissez faire* en favor de políticas redistributivas del desarrollo económico interno. Fue más bien un instrumento del *Welfare State* durante los años de la post-guerra, ante la incapacidad decisional del Congreso.

— Finalmente, el militarismo no tiene condiciones para alterar radicalmente el Estado de derecho mediante un golpe de Estado. No tiene alternativas reformistas frente al neoliberalismo y está desprestigiado por su ineficacia para restablecer el orden público.

El bipartidismo, el presidencialismo y el militarismo no son, por consiguiente, las cortapisas principales para el funcionamiento democrático, sino apenas factores coadyuvantes de otras fuentes más de fondo y más poderosas que erosionan la democracia burguesa en Colombia, que esencialmente se concretan en la indiferencia y la incredulidad en los valores del régimen, la desinstitucionalización provocada por la guerrilla y la ausencia de alternativas del régimen democrático frente a la descomposición social.

La población colombiana se resiste tercamente a acceder a los coqueos constantes y los ofrecimientos sin fin que brotan de los mecanismos actuales de representación. Mira incrédula la conexión entre la sociedad civil y el Estado y reclama ocasionalmente la abolición de la separación entre una y otro. Esta actitud distingue el panorama político colombiano del de otros países latinoamericanos que viven un auge electoral y un fervor democrático sin precedentes. Es una resistencia que es, a la vez y paradójicamente, el principal agente del desmoronamiento paulatino de la democracia burguesa y la esperanza de una nueva democracia.

Se trata de una actitud social negativa o por omisión; subjetiva, incommensurable directamente, ambigua en su significado y ajena a los conceptos que nos son más familiares, pero con manifestaciones muy propias. Se expresa, por ejemplo, en la marcada abstención electoral del pueblo colombiano; una abstención que triunfa sobre masivas, persistentes y sofisticadas campañas de invitación al voto y a la renovación de la fe en las instituciones políticas vigentes.

Se manifiesta, también, de manera más diluida e imprecisa, en la inconciente bifurcación de posiciones del ciudadano corriente frente a los eventos de la vida cotidiana: displicente, suspicaz o sarcástica si esos eventos están contaminados de la "política"; interesada, solidaria y hasta jubilosa en los eventos de apariencia aséptica, extrapolítica o contrapolítica. Los llamados paros cívicos y las organizaciones comunitarias o barriales expresan nítidamente esa bifurcación. Han germinado de manera silvestre al margen de toda injerencia estatal, hasta el punto de convertirse en la expresión más dinámica y renovadora de los movimientos populares en Colombia. Sin embargo, esas virtudes marchitan aceleradamente tan pronto como los gobiernos o los partidos intentan cooptarlos, canalizarlos o institucionalizarlos. Los intentos de manipulación y control por parte del Estado transforman la creatividad, la capacidad reivindicativa y el potencial de poder autónomo en recelo, indolencia y descreimiento.

La indiferencia popular frente a los avatares del enfrentamiento gobierno-guerrilla constituye otro ejemplo de incredulidad y distanciamiento respecto de todo aquello contagiado del Estado y de los partidos políticos tradicionales.

En fin, el pueblo, por haber sido excluido o no haberse nunca interesado, no ha sido actor de la política constituida y propuesta por el Estado y de ahí que no salga en defensa de las instituciones que personifican esa política. Por eso es incomprensible para los ojos de los extraños que una guerra extendida y hasta equilibrada, no se convierta en guerra civil, que no movilice a la mayoría de la población. Ni la "política" ni la guerra forman parte de la vida cotidiana o más ampliamente de la política de la población.

Nuestra interpretación es que esa apatía del pueblo colombiano frente a los mecanismos de representación, frente al Estado y frente a toda la esfera de la política definida como ámbito específico de las relaciones sociales, no es una anomalía que merezca cura sino una fuente de esperanza que merece ser reforzada y profundizada. El rechazo activo o pasivo a toda pretensión de representación y de reducción de la política a garantizar las condiciones de circulación y acumulación del capital es a la vez expresión de búsqueda o reclamación de un orden social alternativo donde la política no se halle atada, concentrada o restringida a la participación electoral y a la reconstitución permanente de las condiciones de circulación de mercancías y de acumulación de capital.

En Colombia, como lo subrayamos desde el comienzo, la parainstitucionalidad prevalece en todos los campos. La dinámica social deja atrás al Estado, asunto de unos pocos, objeto de sarcasmos y refugio de la injuria y la indignación. Podemos aceptar que esa parainstitucionalidad resulta confusa, especialmente ante los ojos de quienes tienen definido el poder y codificada la dinámica social en torno de la pugna por el control del Estado y de sus instituciones. Confusa sí, ¡pero subdesarrollo político jamás! De lo contrario tendríamos que aceptar que todo cuestionamiento y toda crisis del Estado capitalista es síntoma de inmadurez política y expresión de subdesarrollo.

No cabe duda que ese terco escepticismo colombiano respecto del Estado y de los canales tradicionales de la política, decantado por decenios de acumulada frustración y adobado por ideologías políticas radicales, pone hoy en jaque, pese a su anonimato e indivisibilidad, la legitimidad, la operatividad y la continuidad de las formas actuales del régimen y quizás de toda representatividad burguesa, llámese normal o de excepción. Es una actitud que hace inoperantes al Estado y a la democracia que es su régimen actual: limita o desgasta las propuestas estratégicas desde antes de ser concebidas; crea un equilibrio inmovilizante al margen de todo resultado electoral y hace superfluos los conceptos tradicionales del poder y de la política. Es un poder paralelo, disperso, incontable, apartidista en su médula y, en este sentido, apolítico. Es, con todo, un inmenso poder político que desactiva toda fuente de energía de las instituciones políticas vigentes, sin que ello signifique, sin embargo, que esté a la orden del día la abolición del régimen vigente ni la paralización del proceso de acumulación de capital.

Bibliografía

- Amnistía Internacional, *Informe de una Misión de Amnistía Internacional a la República de Colombia*, Londres, 1980.
- Angulo, A. y otros, *La pendiente antidemocrática*, Serie Controversia, núm. 90, CINEP, Bogotá, 1980.
- Angulo, A. y otros, *Derechos humanos, ¿derechos del pueblo?*, Serie Controversia, CINEP, Bogotá, 1978.
- Aní, *La abstención. Libro del Simposio 1980*, Aní, Bogotá, 1980.
- Berry, A. y Soligo, R. (comps.), *Economic policy and income distribution in Colombia*, Boulder, Westview Press, 1980.
- Borón, A. y otros, "Democracia y Estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XIV, núm. 4, octubre-diciembre de 1982.
- Calderón, F. (comp.), *Los movimientos sociales ante la crisis*, UNU-CLACSO-IISUNAM, Buenos Aires, 1986.
- Cárdenas García, J., *El Frente Nacional y los partidos políticos (análisis e interpretación de una política)*, Imprenta Departamental de Boyacá, 1958.
- Collins, Ch., *Prensa y poder político en Colombia*, CIDSE, Universidad del Valle, Cali, 1981.
- Dane, Colombia Estadística, Bogotá, varios años, DANE.
- Finanzas intergubernamentales en Colombia, Biblioteca del Desarrollo, DNP, Bogotá, 1981.
- Findley, R. W., "Presidential intervention in the economy and the rule of law in Colombia", en *The American Journal of Comparative Law*, Vol XXXVIII, núm. 3, verano de 1980.
- Giraldo, J., *Reforma de la justicia en Colombia*, Instituto SER, Bogotá, 1987.
- Moncayo, V. M., "El informe Bird-Wiesner: la prefiguración de la políticas actuales", en *Revista Economía Colombiana*, núms. 190-191, Bogotá, 1987.
- Moncayo, V. M., "Estamos en la celada reformista", en *Colombia Hoy Informa*, Vol. IX, núm. 55, 1988.
- Parra Sandoval, R., *Análisis de un mito: la educación como factor de movilidad social en Colombia*, Universidad de Los Andes, Bogotá, 1977.
- Restrepo, D., *La reforma política del Estado y la descentralización: una salida institucional a la crisis*, Universidad Nacional, Bogotá, 1987.
- Revista Criminalidad* (varios años), Policía Nacional, Bogotá.
- Rodríguez Salazar, O. (comp.), *Estado y economía en la Constitución de 1886*, Contraloría General de la República, Bogotá, 1986.
- Rojas, F. y Moncayo, V. M., *El informe Bird-Wiesner*, Documentos Ocasionales, Cinep, Bogotá, 1981.
- Rojas, F., *El Estado en los ochenta: ¿Un régimen policivo?*, Serie Controversia, Cinep, Bogotá, 1980.
- Rojas, F., "Derechos humanos y crítica social en América Latina", ponencia en el seminario Ciencia, Cultura y Derechos Humanos, Quito, 1984.
- Sachica, L. C., *La Constitución Colombiana (Cien años haciéndose)*, UNAM, México, 1982.
- Salamanca, A. y Aramburo, R., *El cuadro de la Justicia*, Serie Controversia, núm. 94, Cinep, Bogotá, 1981.
- Santana, P., *Desarrollo regional y paros cívicos*, Serie Controversia, Cinep, Bogotá, 1983.

SER, *Juicio y reforma: justicia penal*, FESCOL y Contraloría General de la República, Bogotá, 1983.

Umaña Luna, E., *Un sistema en estado de sitio, ensayos*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1977.

Vidal Perdomo, J., *Historia de la reforma constitucional de 1968*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1968.

Democratización -modernización del Estado en Costa Rica*

Ana Cecilia Escalante** (Coordinadora)

Sonia Brenes

Anabelle Montoya

Aida Rivera (Asistentes de investigación)

Introducción

El presente avance de investigación tiene un carácter pionero y preliminar. Es pionero por su énfasis prospectivo, cuyo propósito es contribuir al conocimiento de las tendencias actuales y potenciales de desarrollo del Estado costarricense y su particular articulación con la sociedad civil. Es preliminar ya que se trata de una primera sistematización de esas tendencias y potencialidades, la cual permitirá, posteriormente, definir con mayor precisión los escenarios futuros o posibles desarrollos del Estado nacional.

Hubo un especial interés por dar una síntesis interpretativa sobre las principales transformaciones ocurridas en el interior del Estado costarricense, así como en los mecanismos de intermediación política más general. Claro está que las características de esas transformaciones están determinadas por la presencia de distintos niveles o instancias de participación democrática configurados en el desarrollo histórico costarricense, especialmente a partir de 1948, y que constituyen uno de los rasgos más sobresalientes de la sociedad costarricense, diferenciándola, a la vez, de la mayoría de las sociedades latinoamericanas.

Es precisamente esa especificidad del desarrollo social y político costarricense lo que hace imprescindible iniciar el análisis desde el pasado, a partir del cual se puedan ubicar más claramente las razones por las que las tendencias, consideradas como novedosas en algunos países de la región latinoamericana, han sido las tendencias históricas, las líneas de continuidad, en Costa Rica.

* 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.

** Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y decana de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica.

A partir de ese análisis histórico también encontraremos las razones por las cuales las estrategias de desarrollo, predominantes a nivel internacional, repercuten en la sociedad costarricense de una manera tan particular, especialmente en lo relativo a la acción estatal y a la respuesta empresarial y popular.

Se consideró necesario, además, especificar algunas definiciones conceptuales y metodológicas básicas para abordar el análisis de los procesos de democratización y modernización del Estado en Costa Rica; así como ofrecer una caracterización crítica de las dos principales estrategias globales de desarrollo económico y social, las cuales sirven en la actualidad como referentes político-ideológicos para la orientación de la acción del Estado en América Latina: la estructural desarrollista y la neoliberal.

Se destacan las manifestaciones más importantes del período de intensificación de la crisis económica y social en Costa Rica (1978-1982), considerado como un primer momento de ruptura con respecto a la racionalidad política e institucional predominante en Costa Rica desde 1948.

El análisis se concentró en el período de estudio propiamente dicho, el cual se dividió en dos sub-períodos:

1) El período 1982-1986, el cual denominamos "de administración de la crisis" por las medidas gubernamentales tomadas en ese sentido y que determinaron y limitaron claramente la acción del Estado.

2) El período 1986-1987, durante el cual la acción estatal se orientó fundamentalmente hacia la "reactivación" económica creando las condiciones y realizando los "ajustes estructurales" para la construcción de un nuevo orden económico y social; procurando las transformaciones del Estado que coadyuvaran a su realización.

Las principales políticas seleccionadas, con el propósito de realizar el análisis prospectivo de los procesos de democratización y modernización del Estado, se articulan en torno del Programa de Ajuste Estructural presentado por el gobierno del Presidente Oscar Arias Sánchez (1986-1990) al Banco Mundial. Este programa pone énfasis en la promoción de un sector exportador como punto social de la estrategia para lograr la reactivación económica del país.

Además de lineamientos de política de carácter global, la propuesta gubernamental contiene programas específicos de acción en tres áreas principales:

— Los sectores productivos, principalmente agricultura e industria, de cuya transformación dependerá en buena medida el éxito de la gestión exportadora y donde deberá concretarse la reactivación de la producción.

— El sector financiero, el cual deberá coadyuvar al logro de la transformación estructural que se propone.

— El sector público, el cual se considera como un instrumento de apoyo fundamental al cambio estructural.

En lo que respecta a la transformación del sector público, el programa propone políticas y medidas concretas que giran en torno de tres ejes principales.

— Mayor ordenamiento y sistematización del proceso presupuestario.

— Racionalización del gasto y mejoramiento de la eficiencia del sector.

— Política tributaria y tarifaria tendiente a reducir el déficit fiscal.

Se seleccionaron estas políticas porque dadas las condiciones externas e internas, serán las que orienten con mayor fuerza la acción del gobierno con respecto a la dimensión política e institucional durante los próximos tres años (1988-1990). Cabe señalar que ésta ha sido la única propuesta programática presentada públicamente por el gobierno al momento de escribir este trabajo. Además, la expresión formal de esas políticas ha sido respaldada por medidas concretas y orientaciones que, en ese mismo sentido, se tomaron durante el primer año de la administración gubernamental Arias Sánchez (1986-1987).

Se intentó resumir las tendencias generales más recientes de la práctica política de los distintos sectores sociales, con el propósito de elaborar un cuadro sinóptico de las estrategias de esos sectores y sus correspondientes actores, incluyendo su posible relación de cooperación o conflicto con las políticas gubernamentales seleccionadas; así como sus demandas de políticas opcionales.

Con base en la combinación de las estrategias globales de desarrollo predominantes en América Latina, las cuales sirven de referentes teóricos a los actores nacionales, con las estrategias particulares de reactivación económica impulsadas por los diferentes sectores sociales, incluido el estatal, se intentó hacer un primer esbozo de los escenarios o desarrollos posibles en función del predominio probable de alguna de las estrategias y de puntos de continuidad y ruptura con las tendencias actuales.

Quiero dar un sincero agradecimiento al Instituto de Investigaciones Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales y a la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica, así como a los coordinadores del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, por haber brindado la oportunidad de realizar esta investigación.

Asimismo, quiero enfatizar la calidad del trabajo realizado por las asistentes de investigación: Sonia Brenes, Anabelle Montoya y Aida Rivera, consideradas coautoras de este informe.

La versión que se publica incorpora las recomendaciones hechas por Fernando Calderón, Secretario Ejecutivo de CLACSO, y Mario dos Santos, Coordinador del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO; así como los comentarios y sugerencias hechas en el Seminario que se realizó en Lima, Perú, en el mes de julio de 1987, con la participación de los responsables de la investigación sobre la misma dimensión analítica en el resto de los países de América Latina.

1. Síntesis interpretativa sobre la racionalidad política-institucional predominante en Costa Rica, a partir de 1948

1.1. El régimen de democracia representativa

Si algo se puede afirmar, sin lugar a dudas, es que Costa Rica ha opta-

do históricamente por la democracia política y esto es particularmente cierto a partir de 1948, cuando predomina por encima de cualquier racionalidad económica o administrativa, una racionalidad política cuyo fundamento está en la negociación y los acuerdos.¹

Inserto en el engranaje económico y político internacional de la segunda posguerra, con todo lo que esa inserción implica,² el Estado costarricense enfrentó el reto de asumir el papel de orientador, planificador y promotor del desarrollo económico y social del país; pero claramente también optó por fortalecer y mantener un régimen de democracia representativa, llamado por algunos "liberal" o "burguesa".³

La consolidación del régimen de democracia representativa, basado en una práctica política consensual a través de la que se negocian los acuerdos entre los diversos actores del mapa político nacional⁴, fue posible principalmente por las medidas reformistas que, en lo político-administrativo, se incluyeron en la Ley Fundamental del Estado costarricense, su Constitución Política emitida en 1949 y aún vigente; entre las cuales interesa destacar⁵:

—la proscripción del ejército, que fue sustituido por una Fuerza Pública;

—el establecimiento del Derecho Electoral, por medio del cual se garantizó el sufragio universal, la libre elección de los gobernantes, la pureza electoral y la creación del Tribunal Supremo de Elecciones.

Es pertinente aclarar que la democracia costarricense —entendida como "modalidad de ordenamiento estatal"⁶— se consolidó como "método": procedimiento que permite expresar con libertad el gobierno y las decisiones políticas que se deseen, poniendo énfasis en la "libertad"; pero no como "condición social efectiva": igualdad económica y social que hiciera posible a todos los sectores sociales participar por igual en el gobierno de la comunidad.⁷

La burguesía agro-exportadora tradicional nunca perdió su poder económico⁸ y, aprovechándose de la "alternabilidad" en el control del gobierno que ha caracterizado al proceso político-electoral costarricense⁹, ha conservado un poder político que le permite reorientar el proceso modernizador impulsado por los sectores burgueses y pequeño burgueses, de orientación social-demócrata, organizados en el Partido Liberación Nacional (PLN).¹⁰

La opción costarricense¹¹ por la democracia política ha tenido, además, como condición *sine qua non* una tajante oposición al comunismo.¹²

1.2. El intervencionismo estatal

Desde 1949 y hasta 1982 han habido cambios ordenados de gobiernos, en que se han alternado en el control del gobierno¹³ el PLN y diversas coaliciones que, con distintos nombres, se han presentado como alternativas al PLN.¹⁴

El PLN se ha caracterizado por impulsar, desde el poder ejecutivo¹⁵, la Asamblea Legislativa, las instituciones descentralizadas y los gobiernos locales, una política económica y social orientada a lograr el desarrollo del

país, combinando el crecimiento económico con un reparto equitativo del ingreso nacional¹⁶; siendo el eje de esa política el "intervencionismo estatal"¹⁷. Las coaliciones que se han opuesto políticamente al PLN, por lo general, han tenido una orientación neo-liberal y social-cristiana.¹⁸

El carácter intervencionista del Estado también quedó plasmado en la Constitución política de 1949, como marco político-jurídico que determinó su acción durante las tres décadas que siguieron a su promulgación: 1950 a 1980 inclusive.¹⁹

De hecho, se desarrolla un aparato estatal que asume nuevas funciones económicas, que interviene de manera cada vez más acentuada tanto cuantitativa como cualitativamente en la economía²⁰; constituyéndose, a la vez, en la base fundamental de las discrepancias entre las dos agrupaciones político-partidarias más importantes del país y los diferentes sectores sociales que las apoyan.

Hasta aproximadamente 1970, esas nuevas funciones que asume el Estado se caracterizan por ser funciones de gestación de impulso al desarrollo capitalista del país, lo cual dio lugar a un Estado gestor del desarrollo²¹, cuyas acciones se orientaron fundamentalmente a crear las condiciones generales de la producción y la reproducción del capital.

Por eso se puede afirmar que, a pesar de las oposiciones públicas que se levantan cada cuatro años en torno de los procesos electorales, los grupos en aparente pugna no representan a sectores sociales sustancialmente distintos, son los mismos que impulsan un mismo proyecto político.²²

La política económica y social impulsada por las administraciones gubernamentales del PLN, se orientó principalmente hacia la creación de infraestructura, el financiamiento y fortalecimiento en general de sectores socio-económicos considerados como prioritarios y la redistribución del ingreso. Especialmente en lo que respecta al financiamiento (interno o externo) y al fortalecimiento de los sectores socio-económicos considerados como prioritarios, esa política económica fue continuada, en términos generales, por las administraciones gubernamentales de los grupos políticos-partidarios de oposición que se alternaron en el poder con el PLN. Esto se expresa con claridad en el comportamiento del financiamiento bancario.²³

Las actividades de exportación tradicional: la cafetalera, principalmente, la bananera, la ganadera, la azucarera y crecientemente la industrial, se vieron preferencialmente favorecidas por la acción del Estado en sus etapas de producción y de comercialización por medio de diferentes dependencias del gobierno central y de instituciones como OFICAFE, LAICA y ASBANA²⁴, en cuya organización y estilo de gestión se refleja el predominio de la negociación política y del consenso entre los diferentes grupos políticos allí representados sobre una planificación más dinámica y autocentrada de la acción estatal.²⁵

La alternabilidad en el acceso al gobierno, que se percibe como una "garantía de la democracia", significa un mecanismo muy interesante en la continuidad que durante más de tres décadas ha mantenido el bloque dominante²⁶. La elección con alternabilidad crea la posibilidad de "rechazar" la gestión de la agrupación político-partidaria saliente, así se hace²⁷, pero el

votar en contra del grupo que se rechaza, resulta apoyar el mismo proyecto político que, por lo tanto, continúa.²⁸

A partir de 1948 se inició también un proceso de modernización que ha consistido en el crecimiento y la diferenciación estructural del Estado²⁹; la descentralización de la toma de decisiones y la acción por medio de la creación de instituciones autónomas y de tecnocratización de sus funcionarios.³⁰

La ampliación administrativa y técnica del Estado, por lo menos hasta mediados de la década del setenta, no implicó sin embargo una ampliación correspondiente de su competencia en el campo de la administración política.³¹

Esta última se profundizó, sin embargo, en el transcurso de las dos administraciones gubernamentales del PLN en el período 1970-1978.³²

Fue durante ese período que el PLN tuvo la oportunidad de llevar a la práctica la máxima expresión de su proyecto intervencionista.³³ El crecimiento del Estado en términos de presupuesto, número de instituciones y empleo no sólo continuó sino que se intensificó, contribuyendo a un proceso de burocratización³⁴ que permitió a los funcionarios públicos convertirse en uno de los principales grupos de presión del país y, a la vez, en uno de los factores de ineficacia de la gestión estatal.³⁵

Los factores cualitativos que contribuyeron a la intensificación de ese crecimiento y a ese proceso de burocratización se pueden articular en torno de tres ejes principales:³⁶

— El fortalecimiento de aquellas instituciones cuya actividad podría compensar la recesión en la inversión privada.

Para enfrentar los efectos de la crisis capitalista mundial, que se profundiza a partir de 1973³⁷, el Estado costarricense, al igual que sucede en el resto de los países latinoamericanos, además de incurrir en un creciente endeudamiento externo (tanto público como privado) impulsó una política orientada a desarrollar mecanismos de captación de ahorro interno por parte de instituciones del sector público y de constitución de las mismas en fuentes de crédito para los proyectos del gobierno central. Tal proyecto tomó cuerpo en medidas dirigidas al congelamiento de salarios para los trabajadores del sector público, con lo cual se buscaba contener el abultado presupuesto estatal y tener un fondo disponible sobre el cual echar mano tanto para préstamos al gobierno como para financiar la expansión de instituciones claves en planes de desarrollo capitalista. Ejemplos de esto son: la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)³⁸. Debe agregarse a esto la constitución o el reforzamiento de mecanismos de ahorro obligatorio que afectaron principalmente a los asalariados, aunque también incidieron en menor grado, en los patrones; tal es el caso de la universalización del seguro social y la cuota obligatoria al Banco Popular.

— La acción preventiva destinada a paliar la situación de los sectores sociales que se encontraban al margen de la producción y cuyo tamaño había aumentado significativamente. Como ejemplos de esta acción se destacaron: la política asistencial ejecutada por el Instituto Mixto de Asistencia Social (IMAS), financiada con un impuesto de ventas y con un recargo del

2% sobre las planillas; la intensificación de la política redistributiva en las áreas rurales, y la duplicación administrativa de las labores de otras instituciones como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), etc.³⁹

— La expansión de la presencia estatal en el proceso productivo, cuyo exponente máximo fue la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), creada en 1972.⁴⁰

Con esas características, el Estado se convirtió en un punto de apoyo de gran importancia para los sectores burgueses relacionados con el PLN. Al agudizarse la competencia entre capitales particulares, en un período de profundización de la crisis económica, los mencionados sectores intensificaron su relación con el aparato estatal para así poder tomar ventaja sobre sus congéneres de clase. Los sectores de la burguesía así beneficiados se otorgaron un privilegio especial en el aprovechamiento de las oportunidades de inversión que se crearon y de otros beneficios derivados que se recibieron con una mayor intensidad de la que en general la burguesía busca otorgarse.⁴¹

En ese sentido es necesario y oportuno la siguiente aclaración⁴²:

"...La transición del Estado gestor y promotor del desarrollo hacia el Estado empresario, no implicó en ningún momento un abandono de su acción como promotor de la producción del sector privado, sino más bien ambas funciones se traslapan en su desarrollo generando así conflictos y contradicciones que llegan a tener incluso consecuencias políticas..."

Esos conflictos y contradicciones también se expresaron en el interior de las empresas subsidiarias de CODESA⁴³, limitándoles a la larga su autonomía y obstaculizando su eficiente funcionamiento.⁴⁴

Resumiendo se puede afirmar que, hasta 1978 por lo menos, el Estado costarricense tiende a intervenir crecientemente en la decisión sobre el modo en que se configuran las bases de la estructura económica y los modos de operación del capital, así como en las relaciones de producción y político-sociales entre las clases.⁴⁵

Reconocer este hecho no implica atribuir al Estado una finalidad de "realización del interés social" lo cual haría aparecer al mismo como un ente neutral.

Algunos autores⁴⁶ han argumentado que el Estado capitalista se caracteriza por una autonomía relativa respecto de la estructura económica y que actúa en respuesta a la lucha desplegada entre y dentro de las clases dominantes y dominadas. Sin embargo, otros autores⁴⁷ llaman la atención sobre el hecho de que atribuir al intervencionismo estatal la finalidad de la realización del interés social pertenece más al seno de los deseos que al de la realidad histórica.

Pero tampoco es válida la versión que entiende al Estado en un sentido determinista, como simple epifenómeno determinado por la estructura económica. Menos útil sería la versión instrumentalista, que lo considera exclusivamente como el instrumento de una clase para dominar a otras.⁴⁸

El control del poder político por parte de la clase dominante sigue siendo el factor fundamental, ya que es por medio de éste que se realizan los intereses objetivos de la misma y donde se expresan las relaciones de subordinación y conflicto con respecto a las clases dominantes.⁴⁹

El Estado es la máxima expresión de esas relaciones de dominación; es la entidad superestructural encargada por diferentes medios de perpetuar y profundizar los sistemas de explotación y dominación existentes.⁵⁰

Coincidimos en que la "dominación", tanto en su sentido de aparato ideológico (dirección, consenso) como de aparato coercitivo (dominio en sentido estrecho, represión, monopolio de la fuerza), es el elemento central del Estado, lo cual enfatiza su carácter instrumental en el sentido de que su misión básica es la de asegurar en definitiva la dominación por parte de la clase dominante.

Pero, la realidad estatal es mucho más amplia, es reflejo del conjunto social; contiene y representa, en cierta medida, toda la existencia social.⁵¹

Es por eso que consideramos útil, para el análisis prospectivo del Estado costarricense, la definición de O. Oszlak, en el sentido de concebir al mismo como:

"...una instancia de articulación y dominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las variables tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existentes entre éstas..."⁵²

En regímenes democráticos y de planificación indicativa como el costarricense, la acción del Estado, así concebido, va a presentar⁵³:

"...una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política. Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del Estado tienden a manifestarse, en el interior de su aparato, en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento cuya cristalización es una buena medida producto de las alternativas de los conflictos dirimidos..."

De la acción de los sectores sociales nacionales o internacionales organizados que apoyan o adversan las decisiones gubernamentales y de su capacidad de ejercer presión, depende la orientación y el contenido de esas decisiones y, frecuentemente, su reformulación.

Es por eso que las instituciones estatales, es decir, su aparato administrativo y productivo se convierten en:

"...una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contradictorios y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas..."⁵⁴

Las características específicas de orientación y contenido que asume la política económica y social global del Estado, así como las políticas particulares, son determinadas por las condiciones políticas y económicas que se van articulando en los procesos históricos concretos de cada nación.

Partiendo de esa premisa y del supuesto de que los procesos técnico-administrativos están estrecha e inextricablemente vinculados a los proce-

sos políticos, consideramos necesario realizar este análisis sobre el proceso de democratización y modernización del Estado desde una perspectiva que integre ambas dimensiones del proceso: la política y lo técnico-administrativo. Es necesario, por lo tanto, articular a la política económica y social global del Estado los procesos de cambio que se van dando en el interior del mismo.

Por último, es importante destacar y tener en cuenta en el análisis el carácter ideológico de las estrategias, las políticas, los programas y el discurso de los actores. Con frecuencia se tiende a confundir entre lo que se desea o se intenta hacer y lo que realmente es o ha sido en la práctica.

Eso nos hace coincidir con Ernesto Ottone cuando advierte que⁵⁵:

"...se trata de una realidad compleja y abigarrada, capaz de poner en jaque el instrumental más sofisticado y que deja, además, poco espacio para suponer una cierta regularidad en los escenarios futuros posibles..."

1.3. El carácter híbrido de la práctica política en Costa Rica

La práctica política de las administraciones gubernamentales que se han alternado en el poder —a partir de 1948 y hasta 1982—⁵⁶, a pesar de las diferencias debidas a la orientación política partidaria y al estilo de gestión que cada una de ellas le ha impreso, muestra un carácter "híbrido" en el que se advierten sedimentos de diferentes estrategias de desarrollo y de diferentes programas de acción.⁵⁷

A continuación resumiremos cada una de las perspectivas teóricas contemporáneas en torno del Estado y su acción: la "estructural desarrollista" y la "neoliberal"; y en el interior de ellas, lo que se entiende por "democratización" y "modernización" del Estado.

Es importante destacar aquí que la "democratización" y la "modernización" del aparato estatal son procesos que deben ser examinados y explicados desde la perspectiva de la estrategia de desarrollo adoptada políticamente y el papel que el Estado asume en la misma, según sus relaciones concretas con la sociedad civil.⁵⁸

La crisis capitalista mundial de los años setenta doblegó las tendencias expansivas de la década anterior y puso de manifiesto la ineficacia tanto de la teoría como de la práctica desarrollista, basadas en el intervencionismo estatal, no sólo para atender las tareas del desarrollo sino también para hacer frente a los problemas causados por la misma crisis. Se develó así la contradicción fundamental entre la creciente necesidad de que el Estado oriente, promueva y planifique el desarrollo y la creciente escasez de recursos disponibles para financiar esa acción; permitiendo, entonces, que actores internacionales como el FMI, Banco Mundial, AID y otros influyeran más directamente en la conducción de la política económica nacional, al imponer condiciones ante las cuales tiene que ajustarse cada gobierno para hacer posible ese financiamiento.⁵⁹

Cuando la crisis económica se agrava y se generaliza, se advierte la

convergencia hacia la revisión de los problemas y alternativas de desarrollo para los países subdesarrollados.⁶⁰

La industrialización sustitutiva de importaciones era el fundamento del proyecto político del estructuralismo desarrollista, más que un programa económico, y eso fue precisamente lo que entró en crisis y se agotó. La pérdida de apoyo político aunada a las críticas de los adversarios de siempre hicieron resurgir con renovado vigor los argumentos opuestos al proyecto de industrialización sustitutiva de importaciones y al intervencionismo estatal como vía principal para la superación del subdesarrollo.⁶¹

Los mismos teóricos y políticos afines a esa corriente, olvidando sus propias críticas al planteamiento liberal clásico posiblemente presionados por las circunstancias de la crisis y la influencia de los organismos financieros internacionales, han asumido posiciones y tomado decisiones semejantes a las de sus opositores políticos. Continúan concentrando sus esfuerzos en explicar las causas de lo que llaman el "estrangulamiento externo" del patrón de desarrollo hacia adentro, llegando a la conclusión de que se trata de causas que requieren de "reformas estructurales" económicas y sociales que liberen los recursos productivos materiales y humanos, permitiendo su utilización apropiada a los fines del desarrollo, y conduzcan hacia una sociedad más igualitaria.⁶² Este discurso, sin embargo, no ha sido acompañado de propuestas concretas de acción. Se limitan a proponer que:

"...las condiciones y los límites indican las fronteras del mínimo necesario y del máximo posible. Dentro de ellas, que predominen la razón y la libertad..."⁶³

En el caso de Costa Rica, al igual que en el resto de los países centroamericanos⁶⁴, la estrategia estructural-desarrollista basada en la política de industrialización sustitutiva de importaciones condujo a que se introdujeran transformaciones sustanciales en el esquema organizativo y en el modo de financiamiento del aparato estatal, especialmente por la vía de los planes de desarrollo. Esa labor, realizada sobre la base del objetivo oficial de "ade-cuar" el aparato administrativo a los requerimientos del desarrollo, se fue plasmando en la creación creciente y acelerada de nuevas organizaciones burocráticas, con los consiguientes reajustes de la estructura institucional del aparato, más notoriamente en las áreas en donde el Estado expandió su papel de inversor y empresario, estrategia por medio de la cual adquirió un control cada vez mayor de los sectores claves de la infraestructura y de los recursos básicos. Esto no puede verse simplemente como una consecuencia de la ampliación y diversificación de las tareas del Estado en el desarrollo, que origina exclusivamente determinados problemas organizacionales y administrativos del tipo sobre los cuales usualmente se centran las actividades de reforma administrativa (duplicación y "traslapes" de tareas⁶⁵, falta de coordinación y control adecuados, "exceso de burocracia", descentralización excesiva, "desplazamientos de metas", deficiencias en los servicios de información para la toma de decisiones, etc.).

Tales reformas, según Dennis Aguiluz, también son instrumentos importantes de dominación que además, al servir de canales para la movilización de un creciente número de recursos (internos y externos) hacia "sec-

tores productivos, también actúan como instrumentos de reproducción social que favorecen la expansión de un desarrollo capitalista dependiente".⁶⁶ Por consiguiente, existe un vínculo útil y poco visible entre la "modernización" o expansión burocrática⁶⁷ del aparato estatal y los intereses de la clase dominante. De manera que dentro de la perspectiva estructural desarrollista:

"...el crecimiento es un derivado de la búsqueda de medios que aseguren una dominación más eficaz por la vía de un aparato burocrático más moderno..."⁶⁸

Si se tiene en cuenta el papel que juega el Estado en la sociedad, el cual también cambia en el transcurso del tiempo, "...pasando de proveedor de servicios tradicionales y de mediador o regulador de conflictos al de agente activo en la actividad económica y en la dinámica social como parte de lo cual provee servicios económicos, sociales y hasta políticos, dentro de un modelo de desarrollo que coadyuva para la expansión del modo capitalista de producción..." Es explicable entonces que la consiguiente modernización del aparato estatal tenga lugar principalmente en el área de los organismos descentralizados y empresas públicas. Es allí donde se manifiesta en mayor grado el esfuerzo de la clase dominante y del grupo político que controla el gobierno y la formulación de política pública por modernizar la acción institucional y hacerla más productiva.⁶⁹

Por otra parte, dentro de esa misma perspectiva, esos "reacomodamientos" institucionales, que son manifestaciones de los giros dados en el papel que juega el Estado en la sociedad, han traído aparejadas ciertas modificaciones en la forma de "participación política" de grupos con poder económico en la toma de decisiones, en la formulación de políticas estatales y en su control. Es este el proceso que, desde esta perspectiva, se entiende como "democratización".

A finales de la década del setenta y principios de la década del ochenta, la estrategia estructural desarrollista y su acción continuaron ejerciendo alguna influencia en la definición del papel del Estado y su acción en la sociedad costarricense, pero empezaba ya a perder fuerza e importancia frente a las corrientes neo-liberales en el plano nacional e internacional.

Las condiciones económicas y políticas —que se agravan y generalizan en toda América Latina a raíz de las crisis capitalistas mundial en el período 1978-1982⁷⁰— limitan crecientemente el margen de maniobra de los gobiernos locales y revelan los problemas de desequilibrio externo y de desigualdad social acumulados: todo lo cual gravita para que se dé una convergencia política y se inicie una tendencia generalizada hacia el abandono de la estrategia de desarrollo basada en la política de industrialización sustitutiva de importaciones y el impulso de la estrategia de desarrollo "hacia afuera", en la cual la política de promoción de exportaciones cobra una importancia preponderante.

El fracaso del estructuralismo desarrollista, de su política de industrialización sustitutiva de importaciones y la crisis del Estado intervencionista, reforzados por el viraje neo-conservador de la política exterior estadounidense⁷¹, abrió paso en América Latina al renacimiento de la teoría económica liberal bajo la forma de lo que se puede llamar un "neo-liberalismo mono-

polista", en tanto que se trata de un aparente retorno al liberalismo económico clásico pero en la época de los monopolios.⁷²

El principio económico fundamental de la propuesta neo-liberal consiste en la liberalización de los mercados, lo cual implica⁷³:

— La libertad del mercado de bienes y servicios: liberalización de precios y eliminación de subsidios, transferencias, etc., que puedan afectar el funcionamiento del mercado.

— La libertad del mercado de trabajo: flexibilidad de contratación y despido de la fuerza de trabajo.

— La libertad del mercado de capitales: liberalización de las tasas de interés y libre movilidad de recursos nacionales e internacionales.

— La libertad del mercado externo: reducción de aranceles, liberalización de tipos de cambio y libre movilidad de bienes, servicios y capitales.

Este principio teórico se puede criticar por ser mistificador, contradictorio y falso⁷⁴, en la medida en que el monopolio transnacional ha pasado a ser el rasgo dominante y determinante del sistema capitalista mundial contemporáneo y, por lo tanto, debe ser considerado como el principio fundamental en la explicación de cualesquiera de los fenómenos económicos, sociales y políticos que se desarrollan en el interior de su dinámica; así como en cualquier propuesta de estrategia para el desarrollo.⁷⁵

Para los teóricos del neo liberalismo, el Estado es necesario tanto en su función de foro para determinar las reglas del juego, como en su función de árbitro para interpretar y hacer cumplir las reglas establecidas.⁷⁶ Parten del supuesto de que el mercado libre reduce muchísimo el número de cuestiones que es necesario decidir por medios políticos y, por lo tanto, minimiza la medida en que el Estado necesita participar en el juego.⁷⁷

Desde esa perspectiva, se expresa un rechazo explícito, aunque no rotundo, al intervencionismo estatal y la oposición a que el desarrollo económico esté mediado políticamente por el Estado, de lo cual se deriva la necesidad ineludible de limitar el crecimiento del gasto público y de frenar la inflación inducida por el mismo⁷⁸; así como el abandono de la política fiscal como eje de la política económica y la transición hacia el predominio de la política monetaria.⁷⁹

En la práctica, si bien es cierto que se ha tendido a limitar las funciones sociales del Estado y a reducir su competencia al ámbito monetario y cambiario, en los países latinoamericanos no sólo es innegable su presencia sino que sigue siendo necesaria su acción; aunque ésta asuma nuevas modalidades. En la mayoría de estos países el creciente predominio del neoliberalismo se vincula a una nueva expresión de la subsidiariedad del Estado en cuanto se le asigna la función de auxiliar de los monopolios y represora en la reproducción social.⁸⁰

La política de exportaciones, como eje central de la nueva estrategia de desarrollo, es —bajo nuevas modalidades— la continuación del desarrollo capitalista dependiente, sin que se modifiquen, por consiguiente, las profundas desigualdades sociales; por el contrario, tiende a agudizar el proceso de monopolización y a consolidar a las clases dominantes, estrechando su alianza con el capital transnacional.⁸¹

Claro está que la teoría neo liberal, desarrollada en centros universitarios del gran capital, destacándose en sus inicios las universidades de Chicago y Stanford, cuenta con el beneplácito de las transnacionales estadounidenses, las que utilizan —ahora— en la producción de bienes exportables la estructura erigida para atender —antes— la sustitución de importaciones. Su interés es mantener las ganancias y la dependencia que las posibilita, así sea bajo nuevas modalidades.⁸² Esto es particularmente cierto en países como Brasil, Colombia, Chile y México en los cuales, ante la imposibilidad de redistribuir el ingreso y ampliar el mercado interno, se tiende a realizar en el exterior parte de la plusvalía del proceso de producción industrial.⁸³ En países donde el proceso de industrialización se inició tardíamente y se logró sólo algún grado de sustitución de importaciones de bienes de consumo —no de bienes intermedios ni de bienes de capital—, como los países centroamericanos, la política de promoción de las exportaciones tiende a profundizar y modificar, diversificándolo, el modelo agroexportador tradicional aunque no escapa de la tendencia general en sus rasgos más esenciales.

La crisis económica que actualmente afecta a toda América Latina⁸⁴ se vincula así a una crisis de la sociedad, de la nación y del Estado. Esta crisis de la sociedad se manifiesta según Ernesto Ottone⁸⁵:

"...a través de los niveles que alcanzan los indicadores sociales de desigualdad, extensión de la miseria, destrucción del tejido social y por la acumulación de factores conflictivos y de desintegración social que se presentarán, en el futuro, en el marco de las actuales tendencias..."

Esas diversas dimensiones de la crisis de la sociedad se entrelazan directamente con la crisis del Estado, ilustrada por Graciarena, cuando, al referirse a los peligros que representa para el Estado el problema de la actual dimensión de la deuda externa, señala⁸⁶:

"...uno es el de las cesiones de patrimonio nacional (recursos naturales, concesiones de servicios públicos, bases militares, renuncias territoriales, etc.); y el otro, complementario del anterior, será el de la imposición de subordinaciones políticas tales como: compromisos ideológicos, pactos militares, apoyos en conferencias internacionales frente a determinados asuntos, condicionamientos de las políticas internas en materia social, privilegiamiento de determinados grupos o intereses. En cualquier hipótesis habría una incuestionable mutilación de la soberanía nacional y, en particular, de la autonomía del Estado de los países deudores, que quedarán condicionados por una situación de mucha mayor dependencia que en el pasado inmediato..."

La propuesta neo liberal sostiene que los factores que bloquean el desarrollo capitalista y, que por tanto, los principales culpables de la crisis actual son, entre otros⁸⁷:

- el desbordamiento de la democracia y el deterioro conciente de la legitimidad de los gobiernos;
- el gigantismo estatal y su déficit fiscal desmedido e inflacionario;

- el crecimiento de los sindicatos y su ingerencia en la política pública, y
- el renacimiento del nacionalismo.

Desde esta perspectiva, se le da un papel predomnante a:

"...los agentes externos que controlan los flujos financieros, el Fondo Monetario Internacional y la banca transnacional... vía el costoso proceso de renegociación individual a que se han sometido los mayores países latinoamericanos, se ha impuesto un ajuste recesivo drástico, fundado en la recuperación de los equilibrios monetarios a costa de retrocesos sustanciales en el período de bajo o nulo crecimiento y desequilibrios sociales aún mayores que los presentes..."⁸⁸

Es de suponer, además, que los gastos sociales se redujeran al mínimo. En consecuencia, ante el inevitable incremento de las protestas masivas, es esperable el uso de la fuerza y la respuesta autoritaria para mantener el orden social.⁸⁹

En materia de política social, la propuesta neo liberal estimula la educación privada, asignando los recursos del Estado en función de la eficiencia de los planteles. Asimismo, propone la privatización de todos los servicios y la política general se orienta a favorecer los intereses individuales en contra de los gremiales o de clase.⁹⁰

En la perspectiva neoliberal, el proceso de democratización del Estado entra en conflicto o contradicción con su proceso de modernización.

En Costa Rica, el neo liberalismo es un referente político e ideológico que, defendido por actores nacionales e internacionales, se enfrenta cada vez con mayor fuerza a las propuestas del estructuralismo desarrollista en el complejo proceso de definición de la política global y de las políticas particulares. Como resultado, esas políticas van a mostrar una combinación peculiar —una forma cada vez más híbrida— de elementos de ambos referentes teóricos.

Ampliamente apoyada por la administración Reagan, la viabilidad de la propuesta neo liberal se ve favorecida, a corto plazo, por la supuesta nueva hegemonía estadounidense y por el recrudecimiento de la guerra fría.⁹¹

La racionalidad que subyace al proceso de toma de decisiones y la instrumentalización de las mismas es el consenso entre los dos grupos político-partidarios más importantes del país en torno de los principales proyectos y medidas de política económica y social.⁹²

Lo descrito se manifiesta no sólo en el poder central y en las instituciones descentralizadas, sino también en los gobiernos locales⁹³ y en la Asamblea Legislativa⁹⁴, la cual ha sido un importante cuerpo de toma de decisiones en el sistema político costarricense y ejerce un inmenso poder con relación al ejecutivo; considerándose incluso como un caso atípico en América Latina.⁹⁵

Por otra parte, la política económica global o cualquiera de las políticas particulares que la conforman⁹⁶:

"...no son el resultado exclusivo de esa cristalización de intereses que se proyecta en la toma de decisiones gubernamentales en el

plano interno, sino que están influenciadas y a menudo sobre-determinadas por los compromisos obligantes que el país tiene con agencias internacionales, ya sean éstas multilaterales o bilaterales, financieras o asesoras..."

Sin embargo, en definitiva es en el espacio nacional donde cada una de las políticas se elabora, se negocia y, finalmente, se concreta.

1.4. El contexto socio-político general

Para los sectores sociales que se vieron favorecidos en su desarrollo por el Estado gestor, la estrategia cepalina de desarrollo basada en la política de industrialización sustitutiva de importaciones y de integración económica centroamericana, representó la posibilidad de consolidarse como burguesía por medio de la diversificación de las actividades de agro-exportación y del desarrollo de la actividad industrial. Para los sectores sociales vinculados a las actividades de agroexportación tradicional, esa estrategia representó una oportunidad de diversificar la cartera de inversiones y de disminuir los riesgos de los vaivenes y altibajos de los mercados internacionales.

A su vez, las acciones del Estado incidieron en la articulación de intereses que lleva a la consolidación e identificación de una burguesía dominante basada, por un lado, en su carácter monopolístico y, por otro, en un profundo entrelazamiento. En el plano ideológico se expresa de un modo particularmente significativo como "burguesía genérica".⁹⁷

Por las características propias del proceso de industrialización ligado a la integración económica, es una "burguesía genérica" la que abrió sus puertas y se articuló de una manera definitiva al capital transnacional.⁹⁸

Todo lo descrito permite concluir que la clave de la democracia costarricense —que aparece como excepcional en el área centroamericana— se puede encontrar no sólo en la "alternabilidad en el control del gobierno" ni tampoco solamente en la "ausencia de un aparato coercitivo militar" sino también, y primordialmente, en⁹⁹:

"...la capacidad política que ha mostrado el grupo dominante para, en determinadas condiciones objetivas, imponer su modelo de dominación que correspondiendo objetivamente a los intereses de ese grupo particular, consigue amplia legitimación en el conjunto de la sociedad. Este modelo ha cumplido con la función de desmovilizar a los sectores populares respecto de sus propios proyectos de clase y de incorporarlos como fuerzas de apoyo a los proyectos que presenta el bloque dominante..."

Por eso también se puede afirmar lo siguiente:

— La sociedad costarricense no se caracteriza por una continua ni amplia agitación popular, lo cual aparentemente indicaría una satisfacción más o menos universal respecto del acuerdo social alcanzado.¹⁰⁰

— El bloque en el poder que se conformó a partir de 1948, intencionada e inteligentemente, creó sus propios mecanismos de "válvula de escape"¹⁰¹

institucionalmente controlados, que desmovilizan a los sectores respecto a los cuales se ejerce hegemonía.¹⁰²

— Si bien las prácticas consensuales no se contraponen a la coerción de manera excluyente, sino que se articulan con ella, es la práctica "hegemónica" la que predomina en la dominación en Costa Rica¹⁰³, cuyos principales instrumentos son: el sistema educativo¹⁰⁴, el poder judicial¹⁰⁵, la ampliación técnico-administrativa del Estado¹⁰⁶, la manipulación ideológica¹⁰⁷.

En realidad, la burguesía costarricense ha combinado políticas hegemónicas y coercitivas. Las primeras dirigidas a la pequeña burguesía urbana y rural, de la cual se solicita el apoyo al bloque de dominación.

Las segundas dirigidas a los trabajadores asalariados, tanto urbanos como rurales, organizados y a los precaristas rurales¹⁰⁸, con los cuales la burguesía no puede transar sin ver amenazados sus propios intereses fundamentales.¹⁰⁹

El funcionamiento de este sistema sólo se pudo montar sobre la base de haber bajado la presión crítica de esos sectores populares.

Las instituciones autónomas o semi-autónomas han sido, por excelencia, los instrumentos creadores de hegemonía; donde amenazaba un desarrollo conflictivo no se desencadenaba la represión, sino que se tendía a instalar una institución autónoma o semi-autónoma, la cual ampliaba el espacio democrático, abría un canal de aparente solución e institucionalizaba el conflicto restándole así presión. La velocidad con la que se multiplicaron estas instituciones y el empleo en el sector público abrió a la pequeña burguesía un canal de movilidad social ascendente y dio a la burguesía dominante un instrumento eficaz para la reproducción del sistema.¹¹⁰

Los sectores populares también han sido tratados con variadas iniciativas que, de distintas maneras y en diversos grados, recogen los planteamientos del "desarrollo de la comunidad"¹¹¹, entendida ésta como una manera de interpretar la sociedad, los problemas sociales y sus soluciones; es decir, como una ideología cuyas ideas fundamentales parecen ser las siguientes¹¹²:

— los problemas que afectan a una comunidad, así como las soluciones a ellos, se generan, se acaban y se resuelven allí mismo en la comunidad;

— la sociedad es la suma de comunidades (la parte es, lógicamente, anterior al todo). Por lo tanto, no cabe el cuestionamiento a la sociedad;

— la sociedad (suma de comunidades) está "en vías de desarrollo". El progreso de la sociedad es producto del progreso de las comunidades;

— existen recursos (humanos y materiales) no utilizados que se pueden aprovechar y, con un apoyo subsidiario del gobierno, cada comunidad puede tomar la iniciativa y responsabilidad de su propia realidad (reducida y agotada en el espacio local).

Las políticas que ayudan a crear hegemonía, no excluyen sino que se complementan con políticas de coerción respecto de aquellos sectores sociales cuyas iniciativas se realizan al margen o en contra de las reglas del juego que impone el proyecto burgués y respecto de aquellos que cuestio-

nan directamente los aspectos fundamentales de la acumulación capitalista.

Sin embargo, contra las evidencias reales, Costa Rica aparece como una sociedad abierta, sin obstáculos a la movilidad social, donde no se da la lucha de clases. Esta manipulación ideológica, que merece un estudio en sí mismo, es otro elemento que ha contribuido a la reproducción de la dominación por la vía de la desmovilización.¹¹³ Esto de ninguna manera significa que se pueda negar el hecho real de que los espacios democráticos en Costa Rica, hasta finales de la década del ochenta, tendieron a ampliarse debido, entre otros factores, a¹¹⁴:

— la capacidad de los sectores de apoyo para imponer en el marco de las coyunturas adecuadas, su presencia como sujeto político participante en la institucionalidad vigente;

— que la clase dominante, por la correlación de fuerzas, se vea obligada a aceptar la incorporación y constitución de otros sujetos políticos;

— que la clase dominante, por su orientación hegemónica, permita la participación activa de los sectores de apoyo en un proyecto que hace avanzar a la sociedad.

Las luchas de los sectores populares van a diferenciarse de acuerdo con la posición que ocupe cada sector en la estructura productiva, con el grado de coincidencia que tenga con las orientaciones generales del bloque en el poder y con la organización y movilización que pueda lograr alrededor de sus demandas específicas en determinado período de tiempo.

Algunas de las luchas llevadas a cabo por estos sectores tuvieron períodos de verdadero auge antes de la década del ochenta.

No obstante, en términos generales puede afirmarse que las luchas populares en Costa Rica, en este lapso (1950-1980), no han podido consolidar un auténtico movimiento popular, si entendemos que éste "se constituye cuando los movimientos populares confluyen dinámicamente en la lucha por transformar el Estado y los términos del ordenamiento social, para lo cual tratan de destruir el sistema de dominación y de explotación".¹¹⁵

Por el contrario, en Costa Rica han predominado los movimientos populares¹¹⁶ de corte reivindicativo específico (por un camino, un salón comunal, un aumento de salarios, vivienda, etc.), que al obtener la firma de un acuerdo resolutorio sobre el mismo o al inscribirse sus demandas dentro de las funciones específicas de determinada institución estatal —existente o creada para tal efecto— se ha podido canalizar dentro de los marcos institucionales y con ello coartar la posibilidad de una confluencia dinámica y transformadora de diversas tensiones y demandas populares.

Así, la particularidad de las luchas populares en Costa Rica no ha sido la pasividad, sino la desarticulación de luchas de diferentes sectores populares, e incluso —en muchos casos— de luchas de un mismo sector popular. Esta particularidad es lo que ha generado que muchas de las demandas populares no logren concretarse en o controlar una política estatal, aún y cuando la generen.

Los sectores populares que más se han destacado por su capacidad reivindicativa son el sindical, el comunal y el campesino.

En Costa Rica el movimiento sindical tiene como característica funda-

mental la fragmentación.¹¹⁷ La existencia de cinco confederaciones de trabajadores a inicios de 1980, la Confederación Auténtica de Trabajadores Democráticos (CATD), la Central de Trabajadores Costarricenses (CTC), la Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD), la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), además de un porcentaje de afiliación a estas confederaciones de sólo un 60,1% de los sindicatos del país y de un 73,3% de sindicalistas, en la misma fecha, dan cuenta de este fenómeno de fragmentación que incide, por lo demás, en la posibilidad de unificar las luchas de los trabajadores.

A la división sindical consolidada a partir de la disolución de la Confederación General de Trabajadores (CTGR), después de la guerra civil de 1948, se sumaron nuevos elementos que jugaron un papel fundamental en la falta de unidad sindical. Entre éstos, la política de asistencia social emprendida por el Estado; la mayor intervención estatal en la regulación de los conflictos entre trabajadores y empleadores, posibilitada a partir de las Leyes Sociales promulgadas en los años cuarenta; la persecución de las organizaciones sindicales por parte de los gobiernos; la cooptación de sus dirigentes y los serios obstáculos establecidos en la mayoría de los establecimientos industriales para el desarrollo de la actividad sindical¹¹⁸, son las principales razones que determinaron el escaso desarrollo y fortaleza de este movimiento popular.

Estos elementos, aunados a aquellos que internamente han propiciado la fragmentación del sindicalismo (diferencias de enfoques, intromisión de partidos políticos locales y de organismos sindicales internacionales, así como intereses particulares de algunos dirigentes y la rigidez en el mantenimiento de ciertas posiciones), son los que fundamentalmente han impedido el accionar conjunto de los trabajadores organizados, sobre todo en momentos en que la política económica de los gobiernos es totalmente contraria a sus intereses.¹¹⁹

Por último, ha prevalecido, en su desarrollo posterior a 1948, una verticalidad en la relación base-dirigencia que ha redundado en la poca participación de las bases en la vida diaria del sindicalismo y en la toma de decisiones.¹²⁰

Con respecto a la imposibilidad de obtener una unidad sindical con cierta continuidad, se ha afirmado que¹²¹:

"...no es sólo el producto de posiciones ideológicas y programáticas diferentes, en buena parte, es producto de una concepción sobre el sindicalismo y su papel social, que le asigna un peso desproporcionado a las dirigencias facilitando el desarrollo de juegos de intereses y pugnas donde predominan las visiones de corto plazo con olvido del papel del sindicalismo en la construcción del futuro del país. Por lo demás, cabe señalar que las divisiones son alentadas por gobiernos, empresarios y organismos sindicales internacionales, que las aprovechan de la mejor forma posible para favorecer sus intereses..."

Como alternativa, el movimiento sindical ha desarrollado una respuesta

de carácter defensivo, ante las políticas de los diferentes gobiernos y de los sectores empresariales. El carácter de sus luchas ha sido eminentemente reivindicativo-económico, fundamentalmente luchas por aumentos salariales.

No es sino hasta inicios de la década de los ochenta que algunos intentos de unidad se concretaron, con la creación de la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) y del Frente Democrático de los Trabajadores (FDT), organizaciones que aglutinan una cantidad considerable de trabajadores sindicalizados del país. También se logran consolidar demandas con mayor grado de continuidad y presencia política.

Por otra parte, los movimientos comunales son un conjunto de diversas formas de organización y movilización que emprenden algunos pobladores de las ciudades, barrios y comunidades¹²², que se caracterizan por la índole colectiva de sus luchas, por la forma conflictiva que asumen y por objetivos propuestos comunes.¹²³ Lo común a todos es la movilización de vecinos, que se da a partir de la comprensión de que la satisfacción de su necesidad sólo puede lograrse en forma colectiva y a través del conflicto entre esa colectividad de vecinos y un elemento externo a ello que, por lo general, es el gobierno.¹²⁴

Las principales reivindicaciones de los movimientos comunales se relacionan con la calidad y tarifas del abastecimiento de agua potable, electricidad y transporte colectivo interurbano, así como con la construcción o financiamiento de la vivienda y con la tenencia y acondicionamiento de predios donde construirlos.¹²⁵

La desmovilización general que sufrió el movimiento sindical, después de 1948, repercutió también en el movimiento comunal.

Ya a mediados de la década del cincuenta surgieron las primeras Juntas de Vecinos en los barrios pobres al sur de la ciudad de San José. En 1957, algunas pocas Juntas Progresistas (como se llamaron), bajo la dirección del Partido Vanguardia Popular (P.V.P.) —Partido Comunista en la clandestinidad— fundan la Federación Nacional de Juntas Progresistas, amparándose en la legislación vigente sobre asociaciones.¹²⁶ La acción fundamental de esa Federación —en esa coyuntura— es la de coordinar una lucha conjunta, a partir del fuerte descontento popular ante el alza en las tarifas eléctricas.

Esta lucha se convirtió rápidamente en un movimiento aglutinador, alrededor del cual se fundaron nuevas Juntas, que llevó a cabo una gran manifestación pública en el centro de San José, la cual tuvo como consigna principal la nacionalización de la energía eléctrica del país.

La trascendencia de esta manifestación pública, que si bien nació contra el alza de las tarifas eléctricas se transformó en una lucha por la nacionalización de la producción y distribución de electricidad, fue tan importante que el gobierno de la época decidió aceptar la nacionalización¹²⁷, creando el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

El movimiento comunal de los años 1962-1963 dio mayor impulso al crecimiento de las Juntas y, por lo tanto, otorgó mayor importancia a la Federación. El alza de las tarifas de agua era un requisito en los proyectos

de financiación internacional que el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNA)A tendría que cumplir inmediatamente después de su fundación. La misma fundación del SNA, como única institución nacional responsable de todos los acueductos, fue un requisito demandado también por los Bancos internacionales.

La formación de un Comité Nacional de Lucha, en julio de 1963, actividad dirigida por la Federación Nacional de Juntas Progresistas, planteó como principales demandas¹²⁸:

- 1) Que las cañerías vuelvan a las Municipalidades.
- 2) Condena la contratación con Bancos del exterior.
- 3) Alto al alza de tarifas.

Sobre la base de este planteo, el movimiento comunal logró coordinar puntos en común con los gobiernos locales; los cuales, por medio de la Unión de Municipalidades de la zona central del país, desarrollaron un programa que impidió el traslado de las cañerías de varias comunidades del país al SNA.

Este primer período de luchas comunales en el país se caracteriza por el surgimiento y desarrollo de las Juntas Progresistas como organización principal de las comunidades¹²⁹, por la demostración de la capacidad de movilización y fuerza del movimiento comunal y sus resultados concretos en la mejora de las condiciones de vida y en la satisfacción de necesidades colectivas concretas.

Un segundo período en el movimiento comunal del país se caracteriza por una nueva articulación de fuerzas políticas en el interior del movimiento comunal, por el nacimiento de la acción estatal directa y la destrucción paulatina de la organización que había surgido con las Juntas Progresistas. Pero además, está marcado por el desarrollo de una nueva forma de lucha: el precarismo urbano y el traslado de la vanguardia del movimiento desde la zona central del país hacia los puertos Puntarenas y Limón.¹³⁰

Durante la administración gubernamental Trejos Fernández (1966-1970), se inició una discusión en torno de las formas jurídicas que deberían regir el funcionamiento de la acción comunal en el país, mediado por un enfrentamiento que los organismos del Estado desarrollaron con las Juntas Progresistas, en el plano organizativo e ideológico.

Surgió así el Proyecto de Ley sobre el desarrollo de la comunidad, con el propósito de encauzar por caminos claramente demarcados la acción de las Juntas.

La aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de la Ley General sobre Desarrollo de la Comunidad, en 1969, otorgó al gobierno instrumentos para promover y, a la vez, controlar la participación comunal, con esta ley se creó la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y, junto con ésta, las Asociaciones de Desarrollo Comunal, como organizaciones comunales impulsadas y controladas por el Estado para contrarrestar y entablar la acción de las Juntas Progresistas y los Programas Promocionales en barrios y comunidades.

Por otra parte, al final de los años sesenta se llevaron a cabo las primeras tomas colectivas de tierra de los puertos del país (Puntarenas y

Limón), en las cuales participaron los dirigentes nacionales de la Federación Nacional de Juntas, asumiendo la dirección principal de algunas de las tomas.¹³¹

El precarismo urbano en Puntarenas y Limón cobró fuerza, así como las luchas que con él se generan, y tuvo como resultado el surgimiento de los barrios más populares de ambas provincias.

Durante los primeros años de la década del setenta se realizaron negociaciones y presiones de los comités de barrios con las instituciones respectivas. Estas respondieron con la construcción de casas, fuentes públicas de agua y calles.¹³²

Ya a mediados de la década del setenta se inició un tercer período en el movimiento comunal que se caracteriza por el agotamiento de la acción de DINADECO en el control de la lucha reivindicativa, el agotamiento de los Programas del IMAS, institución creada para paliar la miseria extrema en el país, durante la administración gubernamental 1970-1974.

Este período se caracteriza por la ausencia casi total de Juntas Progresistas, la legalización del Partido Comunista (P.V.P.), la aparición de una muy fuerte participación de nuevos grupos políticos que surgieron al inicio de la década y de sus activistas en los barrios.¹³³

Los diferentes partidos políticos nuevos y viejos se enfrentaron en la disputa por la dirección de Asociaciones y Comités de Barrio en todo el país.

Las nuevas organizaciones, por su parte, se expresaron, en varias comunidades de San José, a través de los cierres de vías públicas motivados por los problemas de transporte colectivo.

En los dos puertos se desarrollaron nuevas tomas masivas de tierras para construir viviendas y la lucha política-partidaria se desarrolló intensamente en el seno de los grupos vecinales, comités comunales y asociaciones de desarrollo.¹³⁴

Las demandas por vivienda en Costa Rica han estado íntimamente relacionadas con lo que ha sido el desarrollo urbano del país, acrecentándose principalmente en el área metropolitana de San José. Ya para 1949, con la creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) como institución autónoma dedicada a la atención de los problemas de vivienda y de ordenamiento espacial urbano, se inició una etapa de acción estatal en la que comienza a atenderse el déficit habitacional como problema nacional. Por otra parte, en la Constitución Política de 1949 se incluye un artículo que dice: "El Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador".¹³⁵

Así, en los años cincuenta el Estado impulsó la ampliación horizontal de San José con motivo de la crisis habitacional, ocasionada por la aglomeración urbana. Asimismo, el Sistema Bancario Nacional, específicamente el Banco Nacional de Costa Rica, inició un programa de crédito para la construcción de viviendas, como tarea prioritaria de la banca nacional.

En la década del 60, la aprobación de diversas leyes, como la Ley de Erradicación de Tugurios (1960) y la Ley de Planificación Urbana (1968), dan cuenta de la magnitud que iba adquiriendo el déficit habitacional en el país.

El problema de vivienda, concebido en un inicio como consecuencia de la aglomeración urbana, adquiere características diferentes en los primeros años de la década del setenta, si se toman en cuenta las siguientes consideraciones desprendidas de un informe del INVU en el período¹³⁶:

1) Para las familias de ingresos bajos la situación es cada vez más crítica.

2) En 1971 el 18% de las familias urbanas necesitaban subsidio para poder obtener vivienda mínima, en 1976 ese porcentaje se elevó a un 33%.

3) El esfuerzo por construir viviendas, tanto del sector público como del privado, ha crecido a partir de 1970, pero para beneficio de las familias de mayores ingresos.

Esta situación refleja que la migración rural-urbana y el aumento de la población no eran los únicos causantes del déficit habitacional, sino que las condiciones de vida de los sectores populares también constituían una de las causas fundamentales del problema. La atracción de la ciudad provoca migraciones masivas de las zonas rurales del país, pero en aquella las condiciones de empleo, de salario y de vida en general no permiten que estos sectores puedan asentarse en forma más o menos decente. Este hecho, aunado a los costos de las viviendas populares, generan directamente el problema social de la vivienda.

Las demandas de vivienda provienen de diferentes sectores sociales; pero son los sectores populares los que presentan limitaciones más serias para su solución.

Además, los problemas de falta de tierra de los proletarios agrícolas y de los campesinos llevan aparejados problemas de vivienda rural. Por otra parte, los crecientes sectores medios, constituidos a lo largo de estas tres décadas, arraigaron problemas por vivienda urbana. Estos sectores, sin embargo, contaron con políticas estatales de financiamiento en condiciones manejables a sus niveles de vida.¹³⁷

No es sino a partir de los años ochenta cuando el déficit de vivienda se constituye en un problema nacional, ya no sólo de los sectores populares, sino de amplios sectores medios. Este fenómeno se explica fundamentalmente por la expansión de las ciudades, el crecimiento de la población, la migración rural-urbana, el encarecimiento de los precios de la tierra, el encarecimiento de los materiales de construcción, y la incapacidad de las políticas estatales para solucionar el problema o, por lo menos, mantenerlo a niveles no explosivos. Sin embargo, va a ser la proliferación de ocupaciones en precario la mayor manifestación de este fenómeno.

La crisis económica de inicios de la década del ochenta jugó, definitivamente, un papel importantísimo en la agudización del problema de vivienda. En las zonas rurales, las luchas por la tierra se desarrollaron en torno de dos ejes: el de proletarianización y el de campesinización. Ambos movimientos, durante mucho tiempo, se convierten en los ejes del movimiento popular y en la base de apoyo de los partidos políticos. Esta especificidad y complejidad se expresa claramente en las diferentes demandas, tipos de organización, formas de lucha y alianzas que desarrollan.¹³⁸

Así, se observa claramente una experiencia acumulada de diversos

tipos de organizaciones que incluían tipos de demandas propias del proletariado rural así como otras específicas del campesinado. Este hecho se evidencia claramente en la formación de la Federación Obrera Bananera (FOBA) fundada en 1952, en la Confederación General de Trabajadores Costarricenses (donde se afilia la FOBA), en 1953, en la Federación Unica de Trabajadores Bananeros (FUTRA), en la Comisión Nacional Campesina, organizada en 1964, y en la fundación de la Federación Unitaria Nacional de Trabajadores Agrícolas y Campesinos (FUNTAC), en 1965, donde participan la FTA y la CNC.¹³⁹

Las diversas luchas y demandas desarrolladas por estas organizaciones integran aspectos vinculados a las necesidades específicas de ambos sectores.

Este fenómeno responde a las condiciones que asume la actividad bananera en el país. La modalidad de contratación de la fuerza de trabajo por parte de la Compañía Bananera, consistente en la renovación constante de la misma, hace que los obreros desplazados, por no contar con otros mercados de trabajo, retornen a su situación de campesinos sin tierra. La lucha por la tierra se convirtió entonces en una de las demandas prioritarias de un gran sector de ex-obreros bananeros, fenómeno que se agudizó al irse agotando la frontera grícola del país en los años sesenta.¹⁴⁰

Pese a esa experiencia, no se logró estructurar una organización combativa y popular de grandes repercusiones nacionales, debido en gran parte a la organización de cooperativas dirigidas por organismos gubernamentales y, por otra, por el impulso de una política de colonización que bajó la presión por la tierra hasta el momento de agotamiento de la frontera agrícola.¹⁴¹

Esta característica de los movimientos obrero-campesinos por la tierra varió en alguna medida en 1972, con la creación de la Federación Nacional Campesina y la Sindical Agraria Nacional. En su seno se deslindan más claramente las actividades propias de los sindicatos agrícolas y de las luchas campesinas propiamente dichas. Se inició así un período de luchas por la tierra con características que indican una nueva fase del movimiento campesino. Estas características son¹⁴²:

1) Cuantitativamente las ocupaciones no tenían precedentes en la historia del país.

2) Afectaron la propiedad privada.

3) Hubo enfrentamientos y represiones por parte del gobierno. Se enviaron destacamentos armados, se encarceló a campesinos, se produjeron agravios de parte de la Guardia Rural, se demolieron y quemaron ranchos, etc. No obstante, posterior a las agresiones, la mayoría de campesinos quedó asentada.

4) Se produjo un viraje hacia la explotación de tipo colectivo, sentándose así las bases para las Empresas Comunitarias.

Esta situación generó (y a veces coincidió) con algunas acciones por parte del Estado:

1) La creación del Plan de Asentamientos Campesinos en 1972, para poder encauzar vía el Estado el auge de los conflictos agrarios previstos

para los años venideros, por la incorporación masiva de ex-obreros agrícolas desplazados por la modernización y mecanización que sufría la agricultura nacional, y por el agotamiento progresivo de áreas de expansión agrícola.¹⁴³

2) La creación de varias instituciones, como el IMAS y DINADECO, que apoyaban la creación de cooperativas comunitarias.

3) La aprobación a nivel legal de la Ley de Asociaciones Cooperativas y la Ley de Reglamento de Empresas Comunitarias de Auto-Gestión Campesina.¹⁴⁴

Estas políticas estatales produjeron en los años 1975-78 un descenso de la actividad del movimiento campesino. Sin embargo, en 1978 resurge al agudizarse el problema de acceso a la tierra. De un total de 17.907 Has. ocupadas en precario en 1977 se pasó a 26.320 Has. en 1978, con una tendencia a aumentar en los años próximos, adquiriendo características explosivas a partir de 1980. Se evidencia así el agotamiento de los márgenes de acción que produjo la crisis económica, los efectos de la inflación y las consecuencias de la crisis política en Centroamérica.¹⁴⁵

2. La intensificación de la crisis económica y el punto de ruptura en el desarrollo político y estatal en Costa Rica —1978-1982—

En 1978 asumió el Poder Ejecutivo el Presidente Carazo-Odio, apoyado por una coalición política que reunió en su seno a un conjunto heterogéneo de intereses y posiciones político-partidarias que, en términos generales, coincidían en su oposición a¹⁴⁶:

- la estrategia global de desarrollo basada en la política de industrialización sustitutiva de importaciones y asociada al proceso de integración económica centroamericana, la cual mostraba ya signos de un real agotamiento;

- la concepción de Estado Benefactor y, particularmente, de Estado Empresario, impulsado principalmente por las dos últimas administraciones gubernamentales del PLN (1970-1978);

- la "corrupción" e "ineficacia" de la "burocracia política" encargada de dirigir y administrar las empresas públicas, particularmente las del conglomerado de CODESA.

Es necesario, además, ubicar la particularidad de esta administración gubernamental en el contexto de un ambiente económico internacional muy adverso¹⁴⁷, caracterizado por:

- el aumento de los precios de los derivados del petróleo;
- el descenso de los precios del café;
- la crisis económica mundial de recesión-inflación;
- el encarecimiento agudo del flujo crediticio externo;
- la agudización de la crisis económica y política en la región centroamericana.

La heterogeneidad de la coalición político-partidaria en el poder y la tendencia internacional en favor de una nueva estrategia global de desarro-

llo, generaron múltiples contradicciones, las cuales se reflejaron en las orientaciones erráticas para la conducción de la política económica y social. Se desarrolló así una dinámica conflictiva que tuvo consecuencias incluso en la gestión de las instituciones estatales.¹⁴⁸

La crítica hacia el "excesivo" intervencionismo estatal partía fundamentalmente del sector empresarial vinculado a la actividad comercial y financiera; sin embargo, los industriales también se sumaron a esa crítica, alegando que CODESA se encontraba lejos de lograr su objetivo de establecer una relación adecuada a las necesidades del sector privado, al estar centralizada la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo e impedir una real participación privada en tales proyectos.¹⁴⁹ Contradictoriamente, durante este período CODESA se expande, especialmente en lo que respecta a su actividad financiera, y se desarrollan seis nuevas empresas, bajo su amparo.

La estrategia basada en la política de industrialización sustitutiva de importaciones dejó de ser el paradigma privilegiado. En su lugar, se empezó a impulsar una especie de reconversión exportadora, con singular acento en el desarrollo de nuevas modalidades de exportación: productos no tradicionales con un mayor valor agregado nacional incorporado, funcionamiento de zonas francas y articulación con el capital y las empresas transnacionales como base de acceso a los "terceros" mercados.¹⁵⁰

En términos de lo que sucedió realmente, se resume que¹⁵¹:

"...El carácter protagónico que asumió la política monetaria convirtió a la misma en el pivote de las políticas de estabilización, afirmación que debe ligarse al contexto de la hegemonía intelectual que lograron los grupos de pensamiento neo-liberal en la conducción e instrumentalización del tipo de cambio y las tasas de interés. La flotación de la moneda y la liberalización de las tasas de interés coadyuvaban a la privatización del sector financiero y son elementos que profundizan la crisis de la economía al conjugarse además con una política fiscal expansiva y acentuadamente dependiente del endeudamiento externo..."

La adversidad del ambiente económico internacional y la crisis económica que en Costa Rica se intensifica en los años 1981-1982¹⁵², obligó a la administración gubernamental Carazo-Odio a declarar la incapacidad del país para hacer frente a los compromisos financieros internacionales y marcó un punto de ruptura claro e inequívoco en relación con la dinámica anterior seguida por el país desde 1948.¹⁵³

Las tendencias predominantes en el anterior desarrollo político estatal costarricense presentaron un estancamiento si no una regresión. El régimen político adquiere rasgos de autoritarismo, lo cual se manifestó en cuatro aspectos importantes¹⁵⁴:

El primer aspecto consistió en una pérdida relativa de fuerza de la Asamblea Legislativa ante el Poder Ejecutivo; hecho sin precedentes desde 1948.

El conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se declaró abiertamente en 1980 y alcanzó niveles de ruptura en los años subsiguientes, debido a medidas transitorias adoptadas por el Poder Ejecutivo, para

poder hacer frente a la crisis fiscal y financiera, evadiendo el obstáculo de la oposición parlamentaria. Los enfrentamientos, en 1981, incluso produjeron el temor de que se instalara una "dictadura del ejecutivo", al atribuirse al Ejecutivo prerrogativas propias del Parlamento. La Asamblea Legislativa acusó desde inicios de 1981 al Presidente Carazo-Odio de no respetar el ordenamiento constitucional. Fue sobre todo en el campo de las medidas económicas en el cual el conflicto entre los dos organismos fue mayor. La crisis económica puso en evidencia que, en el sistema político costarricense, existe una gran posibilidad de acción del Poder Ejecutivo, sin que los mecanismos del Poder Legislativo puedan ejercer un control estricto sobre el primero.¹⁵⁵

Todo esto, sin embargo, no condujo a modificar el sistema parlamentario ni el papel de los partidos políticos, ni los otros medios de lograr el "acuerdo social".¹⁵⁶

El segundo aspecto tiene relación con un proceso de militarización progresiva del aparato estatal.

La militarización progresiva del aparato estatal costarricense ha tenido relación directa con su mayor subordinación a los intereses externos presentes en el conflicto regional. La asistencia militar de Estados Unidos hacia Costa Rica pasó de US\$ 40.000 (cuarenta mil dólares) en 1981 a 2,1 millones de US\$ en 1982 y a 2,6 millones de US\$ en 1983.¹⁵⁷ Estas cifras son muy significativas si se toma en cuenta que, en Costa Rica, no ha existido ejército desde 1948; sin embargo, es necesario destacar que la asistencia militar a Costa Rica siempre ha sido la más baja en la región centroamericana.¹⁵⁸

El tercer aspecto se refiere a un virtual estancamiento de las políticas sociales desde 1981. Este estancamiento se asocia principalmente al alto costo de la vida, la inestabilidad laboral y el incremento del desempleo y del subempleo.¹⁵⁹

Se dio un proceso de empobrecimiento de la mayoría de la población¹⁶⁰, aunque diferenciado y desigual para los diferentes sectores sociales¹⁶¹, que tuvo como base económica los siguientes fenómenos:

— La variación en el índice de precios al consumidor y los precios al por mayor. En 1980 estos mostraron una variación promedio anual de 18% y 19% respectivamente. Ya en 1981 esta variación fue de un 65% para los precios al consumidor y de un 117% para los precios al por mayor.¹⁶²

— Una política salarial conservadora y constrictiva, lo cual explica que los salarios reales en 1981 se situaron por debajo de los niveles alcanzados en 1976.¹⁶³

Al respecto se ha dicho¹⁶⁴:

"...El salario promedio empezó a perder poder adquisitivo en 1980 y ya en 1982 la pérdida acumulada alcanzaba el 42%. Medido en términos del poder de compra de la canasta salarial básica, el salario real se redujo a la mitad en ese período. Esta pérdida del salario real fue bastante superior a la caída del consumo per cápita y del producto per cápita, lo que sugiere que otros grupos no asalariados no fueron tan golpeados por la crisis e inclusive pudieron verse beneficiados por ella..."

— El desempleo abierto pasó de un 8,7% en 1981 a 9,4% en 1982, como señala Rovira-Mas¹⁶⁵, estas tasas son verdaderamente alarmantes en Costa Rica en virtud del comportamiento histórico de la ocupación en el país.

Finalmente, esa situación se vio complementada por el "cierre" progresivo de espacios que por muchos años permitieron la libre expresión de las reivindicaciones laborales¹⁶⁶, lo cual redundó en una relativa exclusión de los sectores populares en el proceso de toma de decisiones, particularmente en conflictos de trascendencia nacional.

Los intentos de "modernizar" el aparato estatal también entraron en contradicción con su tradicional carácter "democrático".

A partir de 1979, como complemento del Programa Nacional de Reforma Administrativa preparado en 1978, se emitió el Decreto Ejecutivo que establece el subsistema de Planificación Sectorial.¹⁶⁷ Se sentaron las bases para determinar las áreas de actividad estatal hacia las cuales se orientaría la acción institucional y dar impulso a los subsistemas de planificación regional y sectorial como un medio de imprimir coherencia y racionalidad a la gestión pública, así como lograr la participación popular en el proceso de planificación.¹⁶⁸

No obstante, la Ley General de la Administración Pública vino a fortalecer el papel del Poder Ejecutivo con respecto a toda la administración pública. Le confirió al Presidente de la República potestades de dirección y coordinación tanto en lo que atañe a la administración central en su conjunto, como también en lo que respecta a la administración descentralizada. De manera que al Presidente de la República se lo facultó para dictar directrices obligatorias para toda la administración pública, en los campos y actividades que considerara pertinentes para la obtención de mayores logros en los objetivos básicos del Gobierno y de todo el sector público, dentro de un marco legal que no le resta autonomía de gestión a esos entes.¹⁶⁹

Por otro lado, el déficit financiero del Gobierno Central se agudizó, pasando de representar un 5,4% del PIB en 1978 a un 8,9 del PIB en 1980. Las razones que se adujeron para justificar la existencia de ese déficit se sustentan en la magnitud alcanzada por el gasto total; déficit al que se llegó por la alta inflexibilidad (cálculo en un 83,1% en 1966, en un 85,7% en 1976 y en un 90 % aproximadamente en 1980) que adquirió el gasto, derivado, a la vez, del alto nivel de erogaciones en servicios personales (salarios), de los compromisos contractuales que había venido asumiendo el gobierno y del destino específico que tiene una gran cantidad de impuestos; todo lo cual inhibe una asignación más racional de los recursos públicos.¹⁷⁰

Los problemas del excesivo gasto público, del deficiente sistema de presupuestación y sus escasos nexos con la planificación, se extendían a todo el sector público, pues de éste el gobierno central sólo representaba aproximadamente un 30% en materia de gasto total. No obstante, el control político sólo se venía ejerciendo sobre el gasto del Gobierno Central, quedando el restante 70% al margen de las decisiones de la Asamblea Legislativa.¹⁷¹

Esto generó inquietudes con respecto a la posibilidad de someter de

modo real la totalidad del gasto público al control político y se creó, como medio de coordinación no democrática, la Autoridad Presupuestaria dentro de la órbita del Poder Ejecutivo para fijar lineamientos en materia de política presupuestaria en todo el sector público no financiero.¹⁷²

Como consecuencia de estos procesos contradictorios, se puso en evidencia la pugna que se venía generando en el interior de la burguesía, debido principalmente a la creciente intervención directa del Estado en actividades productivas susceptibles de ser desarrolladas por el sector privado. Las medidas de orden económico y administrativo tomadas por la administración gubernamental Carazo-Odio dinamizaron la correlación de fuerzas en el interior del bloque dominante, pudiendo distinguirse al final del período, por un lado, la fuerte oposición al gobierno por parte de los empresarios ligados a la industria y a la exportación de productos no tradicionales y, por otro, el fuerte apoyo de los empresarios ligados a la actividad comercial y financiera, quienes resultaron ampliamente beneficiados con esas medidas.¹⁷³

En otro orden de cosas, es importante hacer referencia a un proceso de reconstitución y consolidación del movimiento solidarista¹⁷⁴, el cual se evidencia en el crecimiento de un número considerable de asociaciones solidaristas, organizaciones de base integradas en los centros de trabajo con participación obrero-patronal.

Diversos factores convergen para explicar el crecimiento y consolidación de las asociaciones solidaristas en el país¹⁷⁵:

- Reestructuración de los mandos de dirección del movimiento y la incorporación activa de un organismo eclesial católico: la Escuela Social Juan XXIII, a partir de 1971.

- La necesidad por parte de la clase dominante de aminorar los efectos de la crisis económica y, al mismo tiempo, contrarrestar el desarrollo del sindicalismo clasista que había experimentado un período de relativo auge en la década del setenta.

- El temor de este movimiento ante la posibilidad de que el Estado lo cooptara, en caso de aprobarse el Proyecto del Sector de Economía Laboral (SEL) impulsado por el PLN. La base del programa de este movimiento es un ahorro del 5% del salario de los trabajadores y el depósito del 8,33% correspondiente al auxilio de cesantía por parte de los patrones, obligatorio sólo en caso de despido injustificado. Por el contrario, el proyecto del SEL proponía dar un carácter de obligatoriedad al auxilio de cesantía y centralizar los fondos depositados por ese concepto en instituciones ya existentes o por crearse, con el propósito de impulsar proyectos productivos que dirigieran los trabajadores y representantes del Estado.

La combinación de estos factores contribuyó a que el movimiento solidarista tomara fuerza en todo el país, especialmente entre 1979 y 1981, cuando se forman un total de 116 asociaciones que aumentan en un 45% las ya existentes en 1979.¹⁷⁶

Así, para el año 1981 el movimiento contaba con 216 asociaciones, 30.694 afiliados y ₡223.425.013,60 (doscientos veintitrés millones, cuatrocientos veinticinco mil, trece colones con sesenta céntimos) de capital social.

La ubicación de las 216 asociaciones se concentra en más de un 70% en la provincia de San José, siguiéndole en orden de importancia la provincia de Limón con un 9%. El crecimiento del movimiento en Limón se debió fundamentalmente a la ofensiva que desarrolló la dirigencia de éste en la zona bananera, que había sido uno de los focos de mayor desarrollo sindical en el país.

3. Las tendencias del desarrollo político-institucional en el período 1982-1990

3.1. La administración de la crisis, 1982-1986

Severamente condicionada por la situación sin precedentes de la crisis económica interna y por la necesidad de definir un "modus operandi" frente a la crisis política centroamericana, muy especialmente en lo atinente a la relación con el gobierno de Nicaragua¹⁷⁷, la administración gubernamental Monge-Alvarez 1982-1986 (PLN) estuvo desde un principio marcada por el objetivo de estabilizar la economía del país; objetivo que, a la vez, condicionó su carácter restrictivo.¹⁷⁸

El contexto internacional de este período se puede resumir en lo que se ha denominado como la "internacionalización plena de la política económica", proceso caracterizado por¹⁷⁹:

- la dirección de la política económica en manos del FMI;
- las condiciones del Convenio con el FMI¹⁸⁰, a saber: Ley de Emergencia Ajuste Estructural con el Banco Mundial, renegociación de la deuda externa, ayuda de US/AID.

Este proceso implicó también la creciente pérdida de autonomía de los gobiernos locales en la toma de decisiones y su instrumentalización.

Es así como la gestión gubernamental del PLN durante estos años se ha caracterizado como la "crisis administrativa"¹⁸¹; ya que los topes impuestos a la liquidez, el conflictivo esfuerzo por reducir el gasto público, los incrementos tarifarios de los servicios públicos y la aprobación de nuevos impuestos¹⁸², no dejan lugar a dudas sobre que los objetivos de estabilización presidieron la política económica y social de Costa Rica.

No obstante la política de gasto público contemplada por el programa de gobierno de la administración gubernamental Monge-Alvarez se rigió por los siguientes principios¹⁸³:

- mantener los niveles históricos de satisfacción de las necesidades básicas de la población de menores recursos;
- limitar a lo indispensable el inicio de nuevas obras públicas, salvo aquellas que generen divisas o apoyen la generación de divisas;
- garantizar la continuidad y coherencia en los programas de construcción y mejoramiento de esas obras públicas;
- estimular aquellas actividades que aumenten la capacidad exportadora y generadora de empleo.

Los anteriores lineamientos generales evidencian la determinación de

contraer la inversión estatal como respuesta al dilema de la expansión del gasto público.¹⁸⁴

Efectivamente, se recortó el gasto de numerosas instituciones públicas, afectando de manera acentuada la inversión real del sector público, que se redujo entre un 30% y un 50%.¹⁸⁵

Las modificaciones en el gasto público, sin embargo, no condujeron a un desmantelamiento indiscriminado de los servicios sociales estatales, como lo hubieran deseado los neoliberales.¹⁸⁶

Al respecto se ha afirmado¹⁸⁷:

"...En el caso de Costa Rica, resulta... evidente que el gasto público no puede contraerse al punto que recomienda el Fondo Monetario Internacional y los liberales del país, sin alterar profundamente las bases mismas del modelo económico y político adoptado a partir de 1948. Por lo tanto, la disminución relativa del gasto y el déficit fiscal involucran un proceso global de reforma administrativa que defina las prioridades de la acción estatal en las diferentes áreas. En última instancia, la reducción del gasto implicaría también un proceso de desburocratización del Estado, tema controversial por los efectos explosivos que puede tener sobre el empleo..."

La masa salarial se deterioró en los salarios pagados por el Estado a un ritmo similar al del año 1981, cayendo en 1982, en promedio, en un 22%.¹⁸⁸ La política restrictiva de la administración gubernamental Monge-Alvarez no significó, sin embargo, un abandono de la orientación consensual del Estado costarricense. Simultáneamente se siguió una política "prudente" en lo salarial, tratando de "recuperar a la mayor brevedad posible el poder adquisitivo de los salarios"; también como una manera de reactivar la demanda interna.¹⁸⁹ El deterioro de la capacidad adquisitiva de la población costarricense trató de aliviarse por medio de una escala móvil de salarios, la cual supone un ajuste hacia arriba de los salarios nominales que se realiza de acuerdo con el aumento de los precios de los artículos de la llamada "canasta básica salarial".¹⁹⁰

Esta política salarial, junto con los logros en materia de estabilización económica¹⁹¹, permitió en 1983 y 1984 un aumento real de salarios en un 19% y 8% respectivamente. Es necesario subrayar que, no obstante, éstos permanecieron muy por debajo del nivel de 1979.¹⁹²

Por otra parte, la administración gubernamental Monge-Alvarez definió claramente la promoción de actividades de exportación no tradicionales como eje de la estrategia global tendiente a impulsar la recuperación económica del país. Esta política se basó fundamentalmente en la urgencia de estimular las exportaciones, en particular, aquellas no tradicionales dirigidas a terceros mercados¹⁹³, poniendo énfasis en el requerimiento de emprender cambios estructurales graduales en el aparato productivo con el fin de reorientarlo hacia una nueva dinámica exportadora.¹⁹⁴ También implicó continuar con el desarrollo de industrias de maquila (industrias de reexportación).¹⁹⁵

La puesta en práctica de esta estrategia se enfrentó a dos tipos de problemas¹⁹⁶:

— el proceso de diversificación de las exportaciones es un proyecto de mediano y largo plazo, con todo lo que implica la adecuación de la estructura productiva del sector privado y la reorientación de los aparatos jurídicos y administrativos del Estado hacia la eliminación de trabas y obstáculos;

— la atracción de la inversión extranjera no es tan simple como elaborar una lista de las ventajas comparativas de Costa Rica y la invitación a invertir en el país. Existen para este tipo de inversión, sobre todo para la relacionada con la maquila, los problemas relacionados con la competencia de otros países donde ya funcionan enormes zonas francas destinadas a la industria de reexportación y los nada desdeñables problemas que comporta la situación de crisis política y social que vive la región centroamericana; a la cual Costa Rica no es ajena.

Por lo demás, el auge de la actividad de exportación no tradicional en Costa Rica obedeció en gran medida a la presión ejercida por las instituciones financieras internacionales¹⁹⁷, lo cual resulta en que el país exporta "por desesperación y no por vocación".¹⁹⁸

El FMI y el Banco Mundial estuvieron anuentes a otorgar los créditos imponiendo una serie de condiciones que llevaron a cambios importantes en la vida económica, social e institucional del país.¹⁹⁹

Interesa destacar, como ejemplo, la aprobación de la llamada "Ley de la Moneda", la cual tuvo como origen el compromiso adquirido en 1983 con la AID de realizar cambios en el Sistema Bancario Nacional.

Las reformas a la Ley N° 1367 ("Ley de la Moneda"), así como a los artículos 62 y 1100 de la Ley Orgánica del BCCR, a los artículos 430 y 771 del Código Civil y 79, 102 y 120 del Código de Comercio²⁰⁰, condujeron al establecimiento de un sistema de banca mixta (pública y privada) en el país, permitiendo que los recursos externos captados por el BCCR sean canalizados, en moneda extranjera, hacia el público costarricense no sólo por medio de los bancos estatales sino también a través de los bancos privados²⁰¹; con el agravante de que es el Estado costarricense el que asume los riesgos en última instancia.²⁰²

De esa manera se inyectó una nueva fuerza al sector financiero privado, el que fue tomando importancia en el contexto de la nueva estrategia de acumulación de capital que se gestaba en el país²⁰³, para la cual:

"...es necesario tener una banca más eficiente y moderna que pueda enfrentar el reto de la reactivación económica del país y del mejoramiento integral de nuestra sociedad..."²⁰⁴

Como respuesta a la presión ejercida por las instituciones financieras internacionales, también se realizó una reorganización de los Ministerios del Poder Ejecutivo²⁰⁵. Las consideraciones que debían tenerse en cuenta son las siguientes:

— El Estado debe ser un factor coadyuvante al desarrollo económico y social de Costa Rica.

— Muchas actividades de gran trascendencia para el desarrollo del país se hallaban dispersas y no existía coordinación interinstitucional.

Se planteó como necesario:

— Modernizar las estructuras del Estado para lograr una mayor eficiencia y agilidad administrativa.

— Reorganizar las competencias de las instituciones.

Para ello se aprobó²⁰⁶:

— La creación de tres ministerios (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Ciencias y Tecnología).

— La reorganización de dos ministerios (Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas en sustitución del Ministerio de Industria, Energía y Minas, Ministerio de Industria, Economía y Comercio en sustitución del Ministerio de Economía y Comercio).

Se considera importante destacar la creación, en 1983, del Ministerio de Exportaciones e Inversiones (MINEX) cuyo mandato es²⁰⁷:

"...formular una política coherente para incrementar las exportaciones a terceros mercados y coordinar todos los programas de promoción de exportaciones existentes..."

La gestión del MINEX se inició estableciendo acciones inmediatas para evitar el deterioro de la oferta exportable del país y sentar las bases para un programa de promoción de productos tradicionales y no tradicionales exportables a terceros mercados. En ese sentido se combinaron varios tipos de medidas concretas²⁰⁸:

— las medidas de carácter institucional comprendían rubros tales como la reorganización del Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones (CEMPRO) y el fortalecimiento inmediato del MINEX como entidad coordinadora de las organizaciones promotoras de las exportaciones;

— los instrumentos de carácter político-económico incluían la eliminación de los impuestos a las exportaciones a terceros mercados y la simplificación de los trámites de exportación y de financiamiento.

Estas medidas prometían brindar a los empresarios, por primera vez desde 1979, un clima relativamente seguro para invertir con menor riesgo que en el pasado²⁰⁹.

Por su parte, la Asamblea Legislativa aprobó, en febrero de 1984, la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, en la cual se establece un conjunto importante de estímulos a la exportación.²¹⁰ También se promulgó, en marzo de 1984, la Ley de Incentivos a las Exportaciones.²¹¹

Los incentivos establecidos por el gobierno para los empresarios dedicados a la exportación no tradicional no fueron los únicos. También se crearon otras organizaciones privadas y semiprivadas nacionales e internacionales, que ofrecen una serie de programas orientados a la promoción de las exportaciones. Su impacto ha sido principalmente en las áreas de la información y divulgación de los incentivos, necesidad nacional de exportar y establecimiento de programas de exportación recientes. Las instituciones que más activamente participaron en este esfuerzo fueron la AID (mediante el financiamiento de programas de promoción y financiamiento de exportaciones) y las cámaras representantes de los sectores productivos del país (las cuales cooperaron con las campañas del gobierno, a pesar de que no en todos los casos las favorecían).²¹²

Tras el fracaso del intento de superación de la crisis vía experimento del Estado empresario, bajo la administración gubernamental Oduber Quirós (1974-1978) y, luego, tras el intento de superar la crisis desde una perspectiva neoliberal, bajo la administración gubernamental Carazo-Odio (1978-1982), termina de rearticularse el bloque dominante con los siguientes rasgos²¹³:

— en primer lugar, en los grupos empresariales tradicionales se dan transformaciones importantes; particularmente los industriales experimentan una importante reorientación hacia el mercado externo, que los acerca significativamente a los sectores exportadores tradicionales (predominio de los sectores productivos);

— en segundo lugar, avanza el proceso de consolidación de un nuevo sector exportador, caracterizado básicamente como un sector que requiere del apoyo estatal para ser competitivo a nivel internacional;

— en tercer lugar, el tipo de relaciones entre el sector dominante y los grupos populares empieza a variar y se cuestiona el compromiso social anterior, pero al mismo tiempo se recrea ese compromiso.

Este proceso de transición se caracterizó por ser bastante disciplinado, lo que se explica por la gran solidez que tenía el sistema político y particularmente el PLN, que estaba en condiciones de lograr, por parte de los grupos populares, una restricción importante: efectiva posibilidad de disciplinar el comportamiento del movimiento popular.²¹⁴ De manera que la eficacia de las mediaciones consensuales siguió prevaleciendo en Costa Rica, a pesar de la erosión del intervencionismo estatal y de la redefinición de las funciones del Estado, generadas principalmente por la crisis económica y por las presiones internacionales.²¹⁵

Por otra parte, el fenómeno nicaraguense tuvo un efecto de demostración que, con la contribución de los medios de comunicación social y un creciente anticomunismo con que la burguesía costarricense busca articular consenso y hegemonía, llevó a un fortalecimiento del sistema político costarricense:

"...Al percibirse alternativas de ruptura con el sistema como deterioro económico y guerra, y al confirmarse la posibilidad de que en Costa Rica, mediante compromisos, se pueden ir logrando mejoras materiales y políticas no existe una vocación de ruptura con el orden establecido en los sectores populares..."²¹⁶

Sin embargo y pese a que predomina esta situación, el gobierno de Monge Álvarez continuó el proceso de militarización de la fuerza pública.²¹⁷ Este proceso se vio favorecido con la iniciativa de ciertos sectores sociales por organizar grupos paramilitares.²¹⁸

En el transcurso del período 1984-1986, el presupuesto de los Ministerios de Gobernación y Seguridad Social creció en un 400%. Además, fue creado el Consejo de Seguridad Nacional con un Estado Mayor en el cual el Presidente de la República es el Comandante en Jefe y el Primer Vice-Presidente funge como coordinador. Se aprobó también la Ley de Estabilidad de la Fuerza Pública que promueve la profesionalización de la Guardia Rural y de la Guardia Civil.²¹⁹

Todos estos hechos ponen en evidencia, al menos, una actitud militarizante por parte de actores estatales nacionales, apoyados por el gobierno estadounidense, tanto en lo que se refiere al armamento requerido para equipar a los cuerpos de seguridad como al entrenamiento masivo de integrantes de la fuerza pública. Un ejemplo de esto es el Centro de Entrenamiento Murciélagos en Guanacaste que fue instalado y, desde entonces, dirigido por tropas del gobierno estadounidense.

Como complemento se han ido fortaleciendo instrumentos de coerción especializados como el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y la Dirección de Investigación y Seguridad, escudados en afirmaciones como la del ex -ministro de Seguridad Pública, Benjamín Piza (1982-1986):

"...un país sin ejército necesita de una inteligencia (seguridad) muy fuerte..."²²⁰

También se ha fortalecido la formación de batallones de reacción (contrainsurgencia) justificadas por la necesidad de:

"...establecer una fuerza policial especializada capaz de neutralizar brotes insurgentes..."²²¹

Los grupos paramilitares que se han desarrollado en el país cumplen la función de ejercer un control complementario en situaciones en que el gobierno no lo puede asumir. Algunos de estos grupos reciben adiestramiento militar bajo el control del gobierno; otros son organizados por ex-miembros de las fuerzas de seguridad pública o por grupos de personas interesadas en entrenamiento militar ligado a la seguridad privada individual o colectiva.

Se puede afirmar, por lo tanto, que ha habido intentos que pretenden fortalecer a la sociedad política y los instrumentos de coerción, al mismo tiempo que debilitan a la sociedad civil y los instrumentos consensuales por medio de los cuales la clase dirigente en Costa Rica tradicionalmente ha ejercido su hegemonía.

Los efectos de la crisis económica y de las distintas medidas estatales tendientes a paliar sus repercusiones en la economía del país produjeron, en los sectores populares, una serie de respuestas —algunas de ellas muy organizadas— que, sin embargo, no lograron consolidarse en un frente de lucha *permanente* en defensa del mejoramiento de las condiciones de vida popular.

En el sector comunal las reivindicaciones se concentran principalmente:

"En la lucha por la prestación de mejor servicio de agua potable, de transporte colectivo, en contra del alza de las tarifas del servicio de transporte y electricidad y por la solución al grave problema de falta de vivienda de miles de familias costarricenses".²²²

De todas ellas, la lucha contra el alza en las tarifas eléctricas alcanzó niveles de organización y movilización verdaderamente significativos y con proyección nacional.

Este movimiento se desarrolló como respuesta a la elevación de las tarifas eléctricas decretadas por el gobierno, como parte del convenio que firmara con el FMI el 20 de diciembre de 1982. A raíz de dicho acuerdo, el

Poder Ejecutivo se pronunció de la manera siguiente:

"Una de las primeras medidas adoptadas por esta Administración fue aumentar significativamente los precios de los productos derivados del petróleo y las tarifas de transporte público. Así como las tarifas de electricidad, los teléfonos y el agua. En noviembre de 1982 entró en vigencia un incremento adicional de casi el 90 por ciento en las tarifas de electricidad que se aplicará en aumentos acumulativos mensuales".²²³

Los efectos de dichas medidas para los sectores populares no se hicieron esperar:

"El movimiento de protesta tuvo su primera importante expresión el 2 de mayo de 1983 cuando las comunidades de las ciudadelas de Hatillo (al sur de la ciudad de San José) efectuaron una marcha hasta el Servicio Nacional de Electricidad (SNE)".²²⁴

A partir de esta manifestación, una gran cantidad de comunidades en el país se organizaron, dando como resultado la existencia de 140 comités vecinales y el apoyo de 52 organizaciones sindicales.²²⁵ Se sumaron a la lucha organizaciones de pequeños y medianos comerciantes, así como de pequeños y medianos campesinos.

La organización del movimiento en comités de lucha comunales y la formación del Comité Nacional Coordinador (CNC), que semanalmente se reunía en el local de la desaparecida Federación de Juntas Progresistas para dictar las directrices de acción y movilización popular, adquirió un carácter de protesta diferente cuando, al iniciar la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) la suspensión de los servicios de electricidad a los usuarios morosos —que formaban la mayor parte de los vecinos de las comunidades organizadas, por tratarse de un acuerdo de la CNC—, el 6 de junio, campesinos y vecinos, en general de Puriscal, decidieron:

"proceder al bloqueo de calles, acción que fue seguida por otras comunidades del país. El 9 de junio...; los manifestantes paralizaron gran parte del país al impedir el tránsito de vehículos".²²⁶

Esta situación obligó al gobierno a firmar un acuerdo con el Comité Nacional Coordinador cuyos puntos principales fueron:²²⁷

1. La rebaja de las tarifas eléctricas, a partir de mayo de 1983, poniéndolas al mismo nivel que tenían en diciembre de 1982.
2. El pago de los recibos atrasados por parte de los usuarios, en un plazo de un año mediante pagos mensuales sin cobro de intereses.
3. La inclusión en la canasta básica de la escala móvil salarial de los primeros 400 kilowatios hora de consumo, con lo cual el aumento efectivo en las tarifas eléctricas coincidiría en lo sucesivo con los aumentos periódicos de los salarios.
4. La reconexión del fluido eléctrico a aquellos usuarios a quienes se les hubiera cortado".

La importancia de este movimiento se radicó en:

"la capacidad que tuvo de movilizar a amplios sectores de la población, de generar nuevos espacios de organización y por

haber posibilitado el desarrollo de la iniciativa popular expresada en el acto de las barricadas y en la consigna 'yo no pago el recibo de la luz'. También es de destacar el papel que jugaron algunas asociaciones de desarrollo comunal que con una dirección distinta a la que tradicionalmente tienen, fueron capaces de activar y conducir la lucha en varias comunidades".²²⁸

Las características de este movimiento comunal fueron las que posibilitaron un cambio en la política estatal del momento y la implementación de medidas menos congruentes con las imposiciones del FMI y más coincidentes con las particularidades del tradicional desarrollo sociopolítico costarricense; aún cuando —a mediano y largo plazo— sean, las "recomendaciones" de los organismos financieros internacionales, las que prevalezcan.

Las demandas por vivienda, durante este período, adquirieron rasgos verdaderamente desconocidos no sólo en lo que respecta a la multiplicidad de organizaciones y comités pro-vivienda que surgieron en todo el país, tanto de sectores urbanos como rurales; sino también por las numerosas tomas de tierra que se realizaron como medio para la solución del problema habitacional.

El problema de la vivienda se agudizó con la crisis económica, la cual —entre otras cosas— implicó la elevación en los costos de construcción y en los alquileres²²⁹; formando parte del proceso de deterioro de las condiciones generales de vida de los sectores populares. La agudización de este problema afectó no sólo a los sectores de menores ingresos económicos, sino también a sectores medios que tradicionalmente podían —con sus ingresos regulares— sostener un nivel de vida medianamente satisfactorio. A esta situación habría que agregar la incapacidad de los gobiernos, durante la década del setenta, de solucionar el problema de vivienda y, en general, el deterioro de las políticas sociales del Estado, también agudizado a partir de 1978.

En este contexto se inició un proceso de coordinación regional en la lucha por la vivienda con proyección nacional, en el cual participaron diversas organizaciones políticas: la Coordinadora de Lucha por Vivienda Digna, dirigida por el Comité Patriótico Nacional (COPAN); el Frente Democrático de la Vivienda (FDV), encabezado por miembros del PLN; y el Frente Nacional de la Vivienda (FNV), dirigido por el PVP.²³⁰

Las reivindicaciones más importantes logradas por estos frentes de lucha, especialmente por la Coordinadora y por el FDV, se refieren a la incorporación de sus afiliados al Programa de lotes con servicios que impulsó el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).²³¹

En general, se destacan dos aspectos de los movimientos populares durante el período 1982-1986. Por una parte, la existencia de una gran pasividad ante el deterioro de las condiciones de vida; comportamiento debido a una gran gama de causas, entre las cuales se destacan: los cálculos respecto a la viabilidad de las políticas públicas, consideraciones sobre la crisis económica mundial y sus secuelas, autopercepción de las propias fuerzas políticas, comparaciones con la situación en otros países, decapitación de iniciativas debido a las mellas de la "revolución pasiva" en las for-

mas populares de organización, relativa estabilidad económica, social y política.²³²

Por otra parte, cuando la pasividad se rompe, un rasgo predominante en las luchas libradas es el "corporativismo"; prevalece entonces la defensa de intereses inmediatos y coyunturales en forma aislada, las negociaciones directas, las luchas puntuales y efímeras.²³³

Tales tendencias del movimiento popular no hablan a favor de la expansión de la democracia en Costa Rica, ya que, por el contrario, conducen a un estrechamiento de los canales de participación popular en la toma de decisiones y consolidan una correlación de fuerzas desfavorable a los intereses de las mayorías.

Paralelamente, se observan cambios notorios en lo que había sido el ámbito tradicional de competencia de los sectores empresariales.

Las acciones y manifestaciones de las diferentes cámaras empresariales adquirieron un carácter diferente, al esbozar planteamientos que iban más allá de lo que era su tradicional ámbito de interés específico: lo económico.

En el año 1983, la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada presentaron al Presidente Monge-Alvarez un documento, "Propuestas de un Pacto Socio-Económico entre el Sector Privado y el Gobierno de la República", en el cual se señalaba la necesidad de crear un ambiente más atractivo y favorable a las inversiones y a las exportaciones.

Esta posición concordaba con la del Banco Central de Costa Rica y la del Ministerio de Exportaciones, instituciones ambas que proponían superar la crisis económica por medio de:

"Incrementar al máximo posible las exportaciones tradicionales y promover la penetración de nuevos mercados mediante la reorganización del aparato productivo y el estímulo de las inversiones en nuevas actividades económicas orientadas sobre todo a la exportación..."²³⁴

En el año 1984:

"...algunos sectores de empresarios comenzaron a orquestar una serie de críticas en contra de algunas figuras del gobierno, a las que consideraban poco favorables para sus intereses. Acusaban a tales funcionarios de ser sumamente tolerantes con el gobierno de Nicaragua y con los movimientos de los trabajadores, criticaban la falta de coordinación ministerial y exigían la adopción de una política de seguridad para enfrentar los planes de desestabilización que, según ellos, se impulsaban internamente. En el aspecto económico, demandaban la ejecución de nuevas medidas para garantizar la recuperación económica del sector productivo privado, el aumento de las exportaciones, la solución de los problemas derivados de la falta de divisas y la reducción del gasto público más allá de las metas impuestas por el gobierno. Además... los sectores empresariales presionaron por las reformas a la ley que regula la banca estatal, para que así los bancos privados tuvieran el derecho de recibir créditos del Banco Central..."²³⁵

El 18 de julio de 1984 se realizó una asamblea general extraordinaria de la Cámara de Comercio de Costa Rica, organización que agrupa a la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras (CRECEX), la Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas (CNCD) y la Federación de Cámaras de Comercio de Costa Rica (FCCCR).

Dos fueron los objetivos centrales de la concentración: primero, dar a conocer al gobierno la preocupación existente en el seno de esa organización en tres campos, la seguridad nacional, la situación política institucional y la situación económica del país; segundo, fortalecer la democracia costarricense y respaldar al Gobierno de la República, amenazados ambos por "una conjura extremista", que el propio presidente Monge-Alvarez había denunciado días antes, y que supuestamente se concretaba en una infiltración comunista en diversas instituciones y ministerios, un plan de invasión de tierras, un programa de huelgas, etc. El plazo otorgado al Poder Ejecutivo fue de un mes para que se iniciara la toma de medidas propuestas en un documento que entregaron al Presidente Monge-Alvarez bajo la amenaza de que sino se ponían en práctica, la Cámara llegaría a realizar acciones más drásticas.²³⁶

La situación del país llegó a tal punto a mediados de 1984, cuando los sectores empresariales presionaban tanto, que se habló incluso de la amenaza de un golpe de Estado por parte de los sectores de extrema derecha.

En el interior del Poder Ejecutivo tal situación se manifestó en una aguda crisis interna en el gabinete que concluyó con la solicitud del presidente Monge-Alvarez a su equipo de gobierno de una renuncia colectiva, medida ésta que:

"intentó buscar un equilibrio entre las presiones de las Cámaras y la posición del Gobierno".²³⁷

No obstante, el hecho del cambio en el equipo de gobierno así como las reformas al artículo 62 de la Ley Orgánica del Banco Central aprobadas el 19 de agosto de 1984 y las Reformas a la Ley de la Moneda, representaron dos logros políticos y económicos sumamente importantes del sector empresarial en Costa Rica.

El día 22 de enero de 1985, la Cámara de Industrias por medio de su presidente, Jorge Woodbridge, entregó al Presidente de la República un plan económico y social contenido en el documento titulado "Bases para una Reactivación Económica y Social".²³⁸ Este documento fue ampliamente difundido por los medios de comunicación masiva del país y la intención de la cámara fue la de:

"...plantear, al menos como una primera propuesta de discusión, la adopción de un pacto nacional para iniciar un ordenado y progresivo cambio de rumbo de nuestra economía, de modo que comprometa a todos los actores involucrados y no esté sujeto al vaivén de la política electoral y a los cambios de gobierno..."²³⁹

El Presidente de la República solicitó a MIDEPLAN un análisis del planteamiento de la Cámara de Industrias y de las medidas específicas propuestas con miras a constituir las posibles bases de un "pacto nacional".²⁴⁰

Desde el punto de vista de la Cámara de Industrias, las medidas pro-

puestas en ese documento, especialmente las de carácter económico, eran necesarias para posibilitar una nueva etapa del desarrollo en el país, a través del libre flujo de capital extranjero y el establecimiento de condiciones necesarias para la reorientación de la actividad industrial que comenzaba a gestarse.

Por otro lado, el gobierno continuaba realizando la tradicional negociación con sectores particulares: con los empresarios bananeros²⁴¹ y con los empresarios azucareros²⁴².

También aparecen nuevas formas de presión por parte de determinados sectores empresariales, destacándose los bloqueos de carreteras realizados por los productores de arroz y sorgo y por los comerciantes de la zona sur del país. Esto es demostrativo de que algunos sectores empresariales enfrentaron serias dificultades para lograr que sus demandas fueran atendidas por la vía de la negociación con el gobierno y que, además, no estaban dispuestos a aceptar que las políticas estatales de estímulo y protección a la producción fueran concentradas en beneficio de un reducido círculo empresarial.²⁴³

Esta realidad impone limitaciones a la estrategia de desarrollo económico y social privilegiada históricamente por los gobiernos del PLN, cuyo fundamento teórico ideológico ha sido el estructural-desarrollismo. Se ha ido practicando, por lo tanto, un tipo de conducción política híbrida y pragmática, que trata de ir atendiendo los diversos desequilibrios dentro de un orden de prioridades que está inserto en las contradicciones de la dinámica social: en el plano interno fundamentalmente la pugna capital trabajo²⁴⁴, que se expresa en un retroceso o pasividad del movimiento popular, con excepción del agua del movimiento solidarista, y en un remozamiento de posiciones francamente conservadoras por parte del sector empresarial privado.²⁴⁵

Además, es evidente que, en un contexto de condicionantes externos tan severos, la posibilidad de maniobra del gobierno nacional es más estrecho que en los años anteriores a la intensificación de la crisis.

Es precisamente ese nuevo orden de prioridades el que provoca serias discrepancias en el interior del PLN, algunas de las cuales se evidencian más claramente en las distintas posiciones que asumen algunos de sus miembros al ocupar puestos de dirección en el gobierno.

Por otra parte el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), se constituye como tal al aprobarse en la Asamblea Legislativa la modificación al artículo 62 del Código Electoral, lo cual abrió la posibilidad de fusionar a dos o más partidos políticos debidamente inscriptos. Esta modificación representa la reforma electoral más importante del primer lustro de la década del 80²⁴⁶, ya que al abrir la posibilidad de fusionar distintos partidos para integrar uno solo, con un Programa Político Único, se permite articular intereses comunes representados en organizaciones políticas distintas, principalmente con fines electorales.

Por lo demás es un factor que vino a fortalecer al sistema político costarricense, evitando que el PLN se convirtiera en el partido rector del sistema, al estilo del PRI en México.

La mencionada reforma electoral beneficia directamente a los sectores aglutinados alrededor de la coalición Unidad, que en las elecciones de 1978 habían llevado al poder al Lic. Rodrigo Carazo Odio y que desde ese momento iniciaron un período de definición y consolidación ideológica.

Para el Lic. Roberto Tovar, Secretario General del PUSC en 1987, las tareas más importantes para su partido eran:

“...definir objetivos a efectos de que quede completamente nítida y clara la identidad del PUSC, afirmar el compromiso doctrinario ideológico aún muy diluido y perfeccionar los sistemas de democratización interna para afirmar la permanencia del PUSC...”²⁴⁷

Los partidos de izquierda sufren en este período una de las crisis más serias de toda su historia. El PSC y el MRP experimentan profundas divisiones en su interior en los inicios de la década y esta situación se agudiza cuando en 1983 el PVP —partido mayoritario y con mayor tradición histórica hasta el momento— se escinde en dos sectores que tomarán el nombre de Partido del Pueblo Costarricense (PPC), el cual continúa con la línea política tradicional del anterior PVP, y Partido Vanguardia Popular (PVP), el cual no obstante conservar el nombre del anterior partido asume una dirección política más radical.

Las causas de la división del PVP, que afectó seriamente no sólo al movimiento político de izquierda sino también a diversas organizaciones populares del país (sindicales, comunales y agrarias, fundamentalmente), han sido adjudicadas a diferencias sustanciales en la percepción de la realidad costarricense y, con ello, a las correspondientes definiciones estratégicas y tácticas.²⁴⁸ No obstante, parecería que es necesario ahondar más en tal explicación, máxime cuando todavía son escasos los estudios serios al respecto, aún por parte de las mismas organizaciones involucradas.

En síntesis, el sistema político costarricense al finalizar la Administración Monge Álvarez presentaba los siguientes rasgos generales:

1. La presencia de distintas posiciones en el interior del PLN con respecto a cómo orientar el desarrollo económico y social del país y, particularmente, el papel que debe asumir el Estado.

2. La consolidación de fuerzas políticas conservadoras, aglutinadas alrededor del PUSC, el cual pasa a constituir una de las fuerzas políticas más importantes del país, juntamente con el PLN.

3. La división de la izquierda nacional y una situación de retroceso no sólo en el nivel partidario, sino también en el nivel de algunas organizaciones populares donde la presencia de los partidos de izquierda en la dirección de las mismas era evidentemente importante.

3.2. Las políticas de la actual administración gubernamental Arias Sánchez (1986-1990) y las tendencias más recientes del desarrollo político-institucional

3.2.1. La estrategia global: La administración gubernamental Arias Sánchez, 1986-1990 (PLN), inició su gestión con la firme intención de continuar con la política de estabilización económica de la anterior administra-

ción gubernamental, pero también de impulsar con mayor fuerza la política de reactivación económica.

De acuerdo con declaraciones del actual Ministro de Planificación, Otton Solís²⁴⁹, la estrategia definitiva del Gobierno involucra ambas políticas, la de estabilización y la de reactivación de la economía, para “ajustarla” y que el país retome de nuevo la ruta del crecimiento. Se trata de impulsar una “transformación estructural” que tiene como objetivo permitir a Costa Rica participar competitivamente en el mercado internacional. El logro de este objetivo requiere transformaciones graduales en el sistema productivo (sectores industrial y agrícola), en el sistema financiero y en el aparato estatal tendiente a “modernizarlos”, entendiendo por modernización la búsqueda de mayor competitividad y eficiencia.

A continuación se destacan algunas de las acciones en las que, según el ministro Solís, la actual administración gubernamental puso especial dedicación durante su primer año de gestión²⁵⁰, para hacer más competitiva la economía:

- creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología;
- incremento en la productividad del trabajo;
- reducción del precio de granos básicos;
- reducción de aranceles y sobretasas a materias primas.
- reducción de impuesto sobre la renta;
- reducción de subsidios de la Refinadora Costarricense de Petróleo

(RECOPE);

- creación de ventanilla bancaria única para exportaciones;
- política de minidevaluaciones;
- política agrícola para promover nuevos productos;
- ejecución de proyectos de riego y drenaje para incrementar la producción agrícola.

Para controlar el gasto público:

- identificación de duplicaciones, descoordinación y obsolescencia, con el fin de eliminar estos problemas;
- programación de inversiones públicas y jerarquización;
- sectorialización;
- regionalización;
- traslado presupuestario a municipalidades;
- privatización de algunas empresas de CODESA;
- intervención de JAPDEVA y del ICT;
- racionalización del gasto de las universidades;
- renegociación de la deuda externa pública con la banca privada;
- productividad de la banca estatal, por medio de la competencia con la banca privada, liberación de tasas de interés y agilización de trámites administrativos.

El ministro Solís considera, además, que los préstamos del Banco Mundial resultan imprescindibles, ya que la realización de esas transformaciones requiere nuevos recursos de inversión.²⁵¹

En el seno del Poder Ejecutivo, sin embargo, se ha dado una discusión que en diversos momentos ha asumido visos de pugna política acerca de

cuáles deben ser los ejes prioritarios de la reactivación económica: si la reactivación del sector externo, el estímulo al mercado interno o una combinación de ambos.²⁵²

Por una parte, Eduardo Lizano (Presidente del Banco Central), Fernando Naranjo (Ministro de Hacienda), Jorge Manuel Dengo (Vice-Presidente) y Luis Diego Escalante (Ministro de Economía), apoyados por sectores empresariales fuertes —de tendencia neo-liberal, y ligados al capital transnacional— y por los organismos financieros internacionales, coinciden en que la única salida de la crisis consiste en reactivar la economía por la reducción del gasto público, una reforma tributaria regresiva (reducción de impuestos sobre la renta de las empresas y aumento de impuestos a las personas), el desmantelamiento del Consejo Nacional de la Producción (CNP) con la correspondiente eliminación de incentivos para la producción de granos básicos, liberación de las tasas de interés de los Bancos Comerciales, una política salarial restrictiva. Se oponen al estímulo del mercado interno, pues opinan que conduce al deterioro de la balanza comercial al mantener factores de ineficiencia en términos de la competitividad en el mercado internacional; salarios muy altos, protección y subvención de ciertas ramas productivas no ligadas a la exportación.

Por otra parte, Otton Solís (Ministro de Planificación), Alberto Esquivel (Ex-Ministro de Agricultura) y Fernando Zumbado (Ministro de Vivienda) representan la posición que se opone al desmantelamiento de la actual estructura económica nacional para sustituirla por otra que pueda competir en el mercado externo. Consideran que la transformación estructural necesaria, para que el país pueda llegar a ser competitivo en la exportación de bienes y servicios a terceros mercados, es un proceso lento, de mediano y largo plazo, y que implica un riesgo político y social inaceptable.

Por lo tanto, consideran que debe pasar por un período de transición en el que se impulse una política de promoción de exportaciones más pausada, mejor diseñada y con mayores probabilidades de éxito sostenido. Dentro de esta perspectiva, se revalora el papel que tanto el mercado interno como el centroamericano estarían llamados a cumplir como factores nada despreciables en un movimiento de corto y mediano plazo, dirigido a lograr cierta reanimación de la economía, mientras se crean las condiciones para una prolongada recuperación fundada en el mercado internacional. Esta propuesta procura, además, disminuir en lo posible los costos económicos y sociales de la transición entre un patrón de reproducción capitalista que se agota y otro que se fortalece, al mantener el mercado interno y centroamericano operando a niveles de actividad adecuados para no generar desempleo excesivo y la quiebra de muchas empresas. También trata de impulsar una rearticulación de la economía costarricense al mercado internacional basada en la especialización selectiva de aquellas opciones más acordes con la evolución histórica de Costa Rica.²⁵³ Otros dos elementos fundamentales de esta propuesta de reactivación económica son²⁵⁴:

— la política de democratización económica tanto en la propiedad de la tierra como de las empresas;

— el papel de la ayuda externa.

Aparentemente, la posición predominante es la primera a pesar de la

amenaza que implica con respecto a la soberanía nacional y en la medida en que afecta a numerosos sectores sociales y empresariales que tienen importancia política dentro del PLN. Un indicador de esto es el conflicto que se generó en el interior del gabinete del presidente Arias, alrededor de la política agrícola, principalmente en lo que se refiere a ciertas medidas crediticias. La polémica entre Lizano-Fait (Presidente del Banco Central) y Esquivel Volio (en su calidad de Ministro de Agricultura) fue una polémica entre representantes de la dos posiciones con respecto a la reactivación económica. El Presidente del Banco Central defendía la liberación de precios y la supresión de los subsidios para los productores; en tanto que el Ministro de Agricultura defendía la intervención del gobierno para fortalecer a los pequeños productores, incentivando el crédito con bajas tasas de interés (hasta 8%). Además este último adversaba, en términos generales, en forma violenta y rápida en que el Presidente del Banco Central pretende hacer los cambios estructurales en el sector agropecuario.²⁵⁵

Esta polémica provocó la repentina renuncia de Lizano-Fait a la Presidencia del Banco Central. Sin embargo, éste es restituido en su puesto por el Presidente, lo cual —a la vez— provocó la renuncia de Esquivel Volio como Ministro de Agricultura.

El Presidente Arias-Sánchez optó por dar su apoyo a Lizano-Fait, debido a la indiscutible confianza en sus planteamientos y a su gestión por parte de sectores políticos y empresariales diversos. Además, trató de evitar un sisma político en su gabinete teniendo en cuenta que un grupo importante de sus colaboradores en especial Fernando Naranjo (Ministro de Hacienda), apoyan fuertemente la posición de Lizano-Fait.²⁵⁶

3.2.2. El Programa de Ajuste Estructural: En el mes de mayo de 1987, el gobierno de Costa Rica presentó al Banco Mundial el Programa de Ajuste Estructural que según señala el mismo documento en su conclusión²⁵⁷:

“...se enmarca dentro de la estrategia de desarrollo de la actual Administración y contribuirá a sentar las bases de una estructura productiva eficiente y dinámica, capaz de competir en los mercados internacionales.”

En el mismo documento se afirma que las transformaciones propuestas fortalecerán la economía y contribuirán, dentro del marco de la democracia política costarricense, a la conformación del nuevo patrón de desarrollo nacional.²⁵⁸ Sin embargo, es obvio que éstas se ubican en el contexto de la propuesta de reactivación económica cuya preocupación excluyente es la de desarrollar las exportaciones, tradicionales y no tradicionales, hacia mercados externos a la región centroamericana²⁵⁹, propiciando una promoción indiscriminada de exportaciones y basándose exclusivamente en la explotación de nuestras ventajas comparativas actuales, lo cual significa vender mano de obra barata y mantener los salarios bajos para poder competir con otras economías de Centroamérica y el Caribe.²⁶⁰

El Programa explícitamente reconoce que el vértice del conjunto de medidas que propone es el sector exportador, como elemento de avanzada para canalizar e inducir el desarrollo de los sectores productivos en función de los comercios internacionales.²⁶¹

Dentro de esta perspectiva, el sector público deberá convertirse en un verdadero instrumento de apoyo al cambio estructural²⁶², para lo cual se requerirá²⁶³:

"...un mejoramiento en el manejo de las finanzas públicas tendiente a aumentar el ahorro del sector, a fin de liberar recursos para la inversión por parte del sector privado... además, que tanto la estructura impositiva como las políticas de precios y subsidios conduzcan a una más eficiente asignación de recursos y apoyen el esfuerzo exportador... Al interior del sector público mismo, se deberá producir una reorientación del gasto hacia la inversión, así como mejorar la eficiencia de la gestión pública en general..."

Las medidas a tomar para el logro de esos objetivos se detallan así²⁶⁴:

1. Se procurará un *mayor ordenamiento y sistematización en el proceso presupuestario* aplicable a todo el sector público. Dicho esfuerzo, que se inició en 1987 y se espera haber concluido en 1990, comprende los siguientes aspectos:

1.1. *Fortalecer la Autoridad Presupuestaria* dotándola de los instrumentos necesarios para convertirla en un ente orientador y contralor de los presupuestos nacionales. Ella establecerá las directrices básicas de orientación del gasto para cada una de las instituciones públicas, así como el financiamiento respectivo. Corresponderá al Consejo de Gobierno, previo informe de la Autoridad Presupuestaria, aprobar los presupuestos de las instituciones descentralizadas.

1.2. Iniciar un proceso de *presupuesto por programas* basado en técnicas modernas de manejo presupuestario. El proceso presupuestario—formulación, aprobación, ejecución, liquidación y evaluación—tanto del Gobierno Central como de las instituciones descentralizadas, municipalidades y otros entes públicos, se basará en *lineamientos de cumplimiento obligatorio* para todo el sector público *establecidos por el Poder Ejecutivo*.

1.3. Establecer en cada institución una unidad de *evaluación* del presupuesto, que se encargará de llevar un estricto control del cumplimiento de metas y objetivos.

1.4. Establecer nuevos *mecanismos de control* en la ejecución del gasto público para *garantizar que refleje las prioridades establecidas por el Gobierno Central*.

2. Con el fin de *racionalizar el gasto público y mejorar la eficiencia* del sector:

2.1. Se revisarán y ordenarán las transferencias establecidas en los presupuestos a favor de instituciones públicas y privadas para que a partir de 1988 este renglón se elabore de acuerdo a un *presupuesto de "base cero"*. Se analizarán además las leyes que establecen transferencias para determinar si merecen su derogatoria.

2.2. Se efectuará un análisis detallado del sistema de exoneraciones tributarias, con el fin de adecuarlo a las actuales circunstancias y de evaluar su aporte a la generación de divisas y recursos estratégicos para el desarrollo nacional.

2.3. Se estudiará la posibilidad de *fusionar algunas actividades y de*

reducir o eliminar, parcial o totalmente, programas no prioritarios. Acciones de este tipo ya se han iniciado con respecto a INCOFER, CNP, ICT, CODESA y JAPDEVA.

2.4. Se elaborará un programa de inversión pública de alcance estratégico, con mecanismos de proyección y de ejecución que procuren darle un carácter evolutivo y aseguren la continuidad y el seguimiento de resultados.

2.5. Se creará un programa de transferencias de *servicios públicos al sector privado en áreas no indispensables para el funcionamiento del gobierno*.

2.6. Se elaborará un catastro de propiedades estatales desocupadas o abandonadas, con el fin de *privatizar* todas aquellas que no sean estrictamente necesarias para el desempeño del sector público. Se elaborará, asimismo, un catastro a nivel nacional que permita administrar más eficientemente el impuesto territorial.

2.7. Se elaborará un programa de "ventanillas únicas" para diversos servicios que prestan instituciones estatales, con el fin de mejorar la eficiencia en el servicio público y reducir los costos.

3. *En materia tributaria* se introducirán las reformas necesarias al sistema para que cumpla con el precepto de la capacidad de pago de los contribuyentes. Se reducirá la regresividad actual del sistema y se gravarán diferentes formas de riqueza personal y de consumo suntuario, en forma progresiva pero moderada.

Se desgravará paulatinamente la importación y la actividad productiva y no se pondrán impuestos nuevos a las exportaciones. Se buscará que la carga tributaria total no exceda el nivel alcanzado en 1985. Parte de estos aspectos se contemplan en el proyecto de reforma tributaria que se remitió a la Asamblea Legislativa y que se espera sea aprobado en el transcurso de 1987.

4. En lo que respecta a política tarifaria, se revisará la política de fijación de tarifas de los servicios públicos para que éstas reflejen los costos de operación y permitan financiar parte de los programas de expansión y mejoramiento de los mismos. Dichas tarifas se ajustarán periódicamente de acuerdo con las condiciones económicas del país y la situación financiera de los entes respectivos. Además, se modificará la estructura actual del Servicio Nacional de Electricidad para convertirlo en el ente contralor de los servicios públicos, trasladando la función de administración del patrimonio nacional del agua al Ministerio de Recursos Naturales.

En términos generales, se puede afirmar que la administración gubernamental Arias-Sánchez, con este Programa de "ajuste estructural", continúa en algunos aspectos con la línea de "ruptura" iniciada por la administración gubernamental Carazo-Odio; aunque también incorpora elementos de la propuesta de reactivación económica elaborada durante la administración Monge-Alvarez, que busca conciliar el desarrollo del mercado interno con una selectiva política de promoción de exportaciones.

En primer lugar, se pretende fortalecer la autoridad presupuestaria y centralizar la toma de decisiones, el control y la evaluación de la ejecución del presupuesto en el Poder Ejecutivo. Esto tenderá a concentrar el poder

en el Gobierno Central y a limitar crecientemente la democracia parlamentaria y popular.

El Ministro de Planificación, por medio de sus declaraciones a la prensa nacional²⁶⁵, ha querido transmitir una imagen distinta a esa tendencia, que parece ser la real, al enfatizar que la "democratización de la administración pública" es uno de los ejes fundamentales en el proceso de reestructuración del Estado costarricense. Sin embargo, la democratización de la administración pública se pretende lograr evaluando el papel de las diferentes instituciones en la asignación de recursos²⁶⁶; y como queda claro en el texto del programa de ajuste estructural, la asignación de recursos, su control y evaluación, será responsabilidad exclusiva del Gobierno Central, demostrando una clara tendencia anti-democrática.

Opiniones de algunos políticos prominentes de diversas tendencias políticas confirman el progresivo y peligroso debilitamiento del Poder Legislativo.²⁶⁷ Se considera que, por un lado, el Parlamento ha venido perdiendo su carácter de representante de los intereses del pueblo y, por otro, el Poder Ejecutivo le ha tomado gran delantera al Parlamento²⁶⁸, lo cual tiende a romper la racionalidad política-institucional predominante en Costa Rica desde 1948.

Con respecto al proceso de modernización, se pretende racionalizar el gasto público y mejorar la eficiencia del sector público. Las medidas concretas que se proponen tienden a proporcionar al Poder Ejecutivo la facilidad de otorgar mayores incentivos a las actividades de exportación consideradas como prioritarias.

En el contexto de reactivación económica privilegiada por la administración gubernamental Arias-Sánchez, las actividades que han sido consideradas como no prioritarias son las relacionadas con la función empresarial del Estado y con ciertas funciones sociales, las cuales, supuestamente, había venido desempeñando el Estado ineficientemente.

Esto se enmarca, sin embargo, dentro de una tendencia de más largo plazo. El cuadro 1 nos permite ver que, desde 1975, la proporción del gasto público dedicado a los principales sectores ha tendido a bajar, especialmente en lo que se refiere a salud y educación. Dicha proporción pasa de 25,0 en 1975 a 17,6 en 1984 para el sector salud; y para el sector educación pasa de 15,6 en 1975 a 12,6 en 1984.

De manera que resulta lógico que algunos servicios estatales, considerados ahora como no prioritarios por ineficientes, hayan disminuido su calidad debido a las rebajas en el presupuesto de varios programas e instituciones; en ciertos programas estas rebajas han significado el cierre paulatino de entidades y la eliminación de programas. Los efectos de estas medidas sobre las condiciones de trabajo de los empleados públicos son múltiples; oscilando desde la pérdida de la estabilidad laboral y de los derechos y prerrogativas alcanzados, hasta la reducción del derecho de negociación colectiva, el congelamiento de salarios reales y la falta de materiales y equipo necesarios para el desempeño de labores cotidianas.²⁶⁹

Lo más peligroso es que tal tendencia implica la reducción de instituciones y programas públicos que tradicionalmente protegían, sostenían y

Cuadro 1

Costa Rica. Proporción del Gasto Público dedicado a los Principales Sectores Sociales, 1975-1984

Año	% dedicado al sector social	Salud	Educación	Trabajo y Seg. Social	Vivienda
1975	52,9	25,0	15,6	10,2	2,1
1976	51,3	23,1	16,5	9,2	2,5
1977	46,4	21,1	15,3	7,7	2,3
1978	52,0	24,8	16,0	8,9	2,3
1979	54,3	26,5	15,5	9,7	2,6
1980	52,5	25,7	15,3	8,0	3,5
1981	45,2	21,1	15,4	6,7	2,0
1982	41,0	18,3	13,8	7,2	1,7
1983	39,3	17,4	12,3	6,9	2,7
1984	41,5	17,6	12,6	8,7	2,6

Fuente: Contraloría General de la República

estimulaban tanto el bienestar como ciertos niveles de igualdad social relativa; y que también han sido pivotes de estímulo a la participación política-electoral y a la vigencia de valores democráticos, pluralistas y civilistas dentro de la esfera de la "cultura política", entendida ésta como²⁷⁰:

"...el conjunto de valores que como producto histórico y social forman parte integral del sistema político donde suplen las orientaciones básicas con arreglo de las cuales los sujetos o actores sociales definen e interpretan su situación y opciones, así como el estilo prevaleciente de ejercicio del poder..."

Por otro lado, se propone dar un fuerte impulso a los programas de privatización de los servicios públicos en lo que se define como "áreas no indispensables para el funcionamiento del gobierno". Con esto se pretende no sólo reducir el gasto público sino también brindar una mejor atención a los usuarios.²⁷¹

Se trata esencialmente de un proceso de privatización gradual ligado a la propuesta de democratización económica. Se argumenta que provoca más competencia y mayores posibilidades de elección, en beneficio del consumidor, al mismo tiempo que reduce el gasto público al aminorar o eliminar la necesidad de que el gobierno proporcione esos servicios.²⁷²

Se argumenta, además, que la nacionalización de los servicios dio lugar a subsidios cada vez más gravosos, a una administración politizada, al crónico

descontento laboral y a las continuas quejas de los consumidores. De ahí que se propone no sólo la privatización de los servicios, sino también la venta de bienes de propiedad gubernamental a compradores privados y el empleo de contratistas externos cuando el gobierno financia el servicio.²⁷³

La privatización se aplica también a las empresas estatales que estén sufriendo pérdidas que distraen los fondos del gobierno destinados a otras necesidades urgentes. En muchos casos el gobierno cede la empresa a sus empleados, considerando que así tendrán un incentivo para reducir los costos y mejorar la eficiencia.²⁷⁴ Particularmente las empresas de CODESA han ido sufriendo un proceso de venta o liquidación paulatino. Según la propuesta de la Comisión Nacional para la reestructuración de CODESA, esta entidad pública²⁷⁵:

"...se transformará en un Banco de Fomento a cargo de promover las inversiones que juzgue necesarias para el desarrollo nacional. El Banco no participará ni siquiera minoritariamente en la propiedad de las empresas y sólo mantendrá en su poder el Puesto de la Bolsa de Valores y un 60% de las acciones de Cementos del Pacífico y FERTICA..."

La privatización es considerada, por quienes la promueven, como un proceso políticamente difícil pero económicamente exitosa; depende, por lo tanto, de que se le cree el ambiente propicio, centrado en los siguientes aspectos²⁷⁶:

- hacer del gobierno el gestor y no el proveedor de bienes y servicios;
- canalizar la demanda de servicios hacia el sector privado;
- distribuir ampliamente la propiedad (se puede dar preferencia a los compradores que son empleados, usuarios del bien o servicio y a pequeños o medianos inversionistas);
- reconocer la importancia de los incentivos fiscales.

De manera general, la privatización se considera adecuada cuando se trata de bienes y servicios necesarios pero que resultan costosos, ineficientes y políticamente vulnerables cuando su prestación está bajo la responsabilidad exclusiva del gobierno.²⁷⁷

El presidente Arias-Sánchez opina que el Estado no puede seguir creciendo y que ya no es necesario que lo haga, pues los servicios que le corresponde al Estado prestar ya se han prestado, sobre todo en lo que se refiere a la salud y a la educación.²⁷⁸ Afirma que el gran reto para Costa Rica es mejorar la calidad de los servicios que el gobierno imprescindiblemente tenga que prestar y transferir al sector privado aquellos servicios en áreas no indispensables para el funcionamiento del gobierno:

"...Podríamos pensar en que varios de los servicios que hoy presta el Estado, pueden pasar a manos de los trabajadores... La idea es ver cómo sacamos de la planilla del Estado alguna gente y le damos la posibilidad de convertirse el día de mañana en un empresario..."²⁷⁹

La eliminación (total o parcial) y la privatización de ciertos servicios públicos, a fin de reducir el empleo en el sector estatal, para cumplir con los compromisos adquiridos con los organismos financieros internacionales, parecen ser decisiones en vías de ser ejecutadas.²⁸⁰

Esto, por supuesto, ha agregado nuevas áreas de conflicto laboral a las

tradicionales: la defensa de la estabilidad laboral, el derecho al trabajo y la prestación pública de una serie de servicios. Los ferrocarriles constituyen un buen ejemplo de las intenciones del gobierno en lo referente a la reducción de ciertos servicios públicos. Durante muchos años la actividad ferroviaria ha arrastrado enormes pérdidas y se convirtió en una actividad económicamente deficitaria. En vista de esta situación, el actual gobierno decidió formar una Comisión para que estudiara el problema y una de las recomendaciones formuladas por esta Comisión indicaba el cierre de buena parte de la actividad ferroviaria y el despido paulatino de 1.500 trabajadores.²⁸¹

Ante la inminente pérdida de su empleo, los trabajadores ferrocarrileros reaccionaron de una manera unitaria, impulsando un movimiento de lucha dirigido por el Comité de Defensa del Ferrocarril, el cual reunía a varias organizaciones: tres sindicatos, dos asociaciones de empleados, la asociación solidarista y una cooperativa. La respuesta dada por el gobierno al movimiento de lucha de los trabajadores ferroviarios no es casual. Ya existía con anterioridad, un "programa de traspaso de servicios del sector público a la actividad privada"²⁸², donde las intenciones gubernamentales se presentan como una forma de democratizar la economía, creando nuevos propietarios. En su discurso del 1º de mayo de 1987, al celebrarse el Día Internacional del Trabajo, el Presidente Arias-Sánchez reafirmó:

"...Necesitamos un Estado eficiente, con responsabilidades claramente definidas y con una magnitud limitada a nuestras posibilidades financieras. Los ajustes necesarios se harán partiendo del imperativo de mantener la democracia y la paz social. Para esto, trataremos de ofrecer opciones productivas de ocupación a los trabajadores que abandonen el sector público; nos proponemos crear nuevos empresarios mediante estímulos crediticios y fiscales para que como dueños, presten el servicio que antes brindaban como asalariados..."²⁸³

En este sentido, el objetivo es claramente el de, además de racionalizar el gasto y mejorar la eficiencia del sector público, impulsar la llamada "democratización económica". Sobre el particular se ha argumentado así²⁸⁴:

"...Junto a las medidas para desarrollar el sector exportador, es necesario modificar la estructura de la propiedad de los factores productivos. Debemos aprender de la historia, el acceso a ellos ha sido durante nuestra vida independiente la base económica de la democracia política. La crisis económica ha generado una concentración de la riqueza y del ingreso que no puede mantenerse. La democratización económica, tanto de la propiedad de la tierra como de las empresas, es un pivote central para esta estrategia, al igual que garantizar, por medio de la política económica, oportunidades de empleo satisfactorias para toda la población. Sin embargo, la mejora de los ingresos reales de los trabajadores no puede lograrse, en las actuales circunstancias, por medio de incrementos acelerados en los salarios reales... El camino más adecuado... es propiciar aumentos en los ingresos reales por medio del acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción, bajo

el sistema político que nos rige..."

Propiciar la democratización económica se había formulado ya como objetivo general en el Programa de Corto Plazo para la Reactivación Económica presentada por MIDEPLAN en setiembre de 1983, durante la administración gubernamental Monge-Alvarez.²⁸⁵ Se incluyó luego, como uno de sus elementos fundamentales, en la propuesta más articulada y compleja que se ha denominado "de construcción de un nuevo sector exportador", contenida en el documento Criterios y Acciones de Política Económica 1984-1986 de MIDEPLAN.

La administración gubernamental Arias-Sánchez ha puesto especial empeño en su promoción y divulgación como mecanismo de mediación en los conflictos sociales que se han generado en el último año. Esta propuesta se convierte, por un lado, en alternativa para generar el empleo que el Estado empleador ya no puede garantizar, debido al imperativo de reducir el gasto público y de racionalizar su estructura; por otro, en un instrumento por medio del cual se podría reordenar el aparato productivo y lograr una más equitativa distribución del ingreso.

Entre las directrices en materia de empleo que impulsa la administración gubernamental Arias-Sánchez²⁸⁶, existe un programa de micro-empresas que podrían estar a cargo de una familia cooperativa de autogestión o una pequeña agrupación organizada (5 personas); pudiendo incluirse actividades como zapatería, arreglo de calzado, taller de radio y televisión, pequeñas tienditas, pulperías, materiales de construcción, etc.

Se trata de que lo que ya hacen lo lleguen a hacer mejor por medio de la capacitación administrativa y la facilidad de crédito que el gobierno tiene pensado brindar por medio de fondos rotativos o fondos de garantía. De esta manera se estaría desarrollando una fuente importante de empleo, dado que son muchas las actividades que se podrían estimular.

El postulado de la democratización económica de la sociedad aspira a ser la cobertura ideológica que impulse diversas formas de propiedad social²⁸⁷; pero al mismo tiempo pretende incorporar a los trabajadores asalariados y a los sectores populares al proceso de construcción de un nuevo sector exportador. Impulsa la creación de pequeñas y medianas empresas de propiedad colectiva eficientes y rentables para que colaboren en las actividades de exportación; promueve una sana interrelación entre los pequeños y medianos productores y los procesadores comercializadores para la exportación.²⁸⁸

Con la democratización económica se pretende además de asegurar el desarrollo del sector exportador, estimular el desarrollo del mercado interno y lograr el reordenamiento agrario que el país necesita.

En definitiva, de lo que se trata es de alcanzar una solución de compromiso entre el "Estado benefactor" y las propuestas del FMI y del Banco Mundial para reducir drásticamente el personal de las instituciones públicas. El programa mencionado plantea por ahora la privatización de "servicios no estratégicos", mediante un sistema de incentivos que permita la formación de empresas (cooperativas, asociaciones, sociedades anónimas) por parte de empleados públicos dispuestos a participar en el ensayo.

El traslado se plantea en forma voluntaria y gradual, para no despertar reacciones adversas y evitar el conflicto con los trabajadores.²⁸⁹ Entre las propuestas de privatización formuladas se encuentran las siguientes: las clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social; los servicios de lavado, dietéticos, mantenimiento, rayos X y fabricación de anteojos de esta institución; los estancos del Consejo Nacional de Producción (CNP), los servicios técnicos de instituciones como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); algunos de los programas de construcción del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y la distribución de recibos del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

Al respecto se reflexiona:

"...El aparato estatal es en Costa Rica tan grande, y tan ineficiente en muchos casos, que la propuesta de privatización de algunos servicios suena atractiva para el ciudadano medio, que sufre cotidianamente la opresión de instituciones y funcionarios. Además, el hecho de que la 'privatización' se plantee como 'democratización' de la economía, termina por completar un marco atrayente. Sin embargo, ¿es ésta la solución? ¿realmente se estarán constituyendo nuevos propietarios? o por el contrario ¿no se estaría formando proletarios encubiertos, sin las protecciones que hoy ofrece el empleo estatal?"²⁹⁰

3.2.3. Concertación social versus diálogo político: Para garantizar la viabilidad política de los objetivos y medidas incluidos en el Programa de Ajuste Estructural, el presidente Arias-Sánchez ante un llamado al diálogo formulado por la oposición política a su gobierno²⁹¹, propuso en agosto de 1986 su política de "concertación social". Esta política procura establecer un diálogo permanente entre el Gobierno y el Consejo Permanente de los Trabajadores, la Unión de Cámaras y la Unión Solidarista. Su pretensión es la de aglutinar, alrededor de su propuesta de reactivación económica, a todas las fuerzas influyentes en la vida nacional.²⁹² En ese sentido parecería que la administración gubernamental Arias-Sánchez retoma una línea de continuidad con la anterior (Monge-Alvarez), al tratar al menos de defender los espacios democráticos, el pluralismo político, el diálogo y los acuerdos.

Rápidamente se ha visto, no obstante, que la "concertación social" no es fácil de lograr.

Hasta el momento, la respuesta del movimiento sindical a la política económica y social del gobierno ha obedecido a intereses fundamentalmente corporativos y se ha dado en forma aislada y esporádica. En efecto, en la mayoría de los casos, las protestas han surgido como oposición a los efectos inmediatos de medidas concretas, sin que se hayan formulado planteamientos que analicen el significado y las repercusiones de las transformaciones que sufre el Estado costarricense.²⁹³

Esto puede ser reflejo no sólo de los problemas organizativos que enfrenta el movimiento sindical, sino también del carácter gradual y consensual que ha utilizado el gobierno para impulsar sus políticas. Sin embargo, el carácter parcial de la respuesta sindical parece estar en vías de superación. En efecto, han ocurrido acciones unitarias más vinculadas a las bases, como en el caso

comentado de las negociaciones del ferrocarril, se han presentado conflictos colectivos y algunas organizaciones han convocado a discutir sobre el tema de la privatización, para definir una plataforma común de acción.²⁹⁴

En setiembre de 1986, el Consejo Permanente de los Trabajadores, que agrupa a las seis centrales sindicales del país —Confederación Auténtica de Trabajadores Democráticos (CATD), Confederación de Trabajadores Costarricenses (CTC), Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD), Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT), Central de Trabajadores de Costa Rica (CTCR) y el Frente Magisterial— manifestó su firme decisión de mantener la lucha sindical.²⁹⁵ Además, la declaración firmada por las seis confederaciones sindicales y el Frente Magisterial fija una posición unificada sobre los siguientes puntos²⁹⁶:

- aumento general de salarios;
- congelamiento de precios de la canasta básica y derogación de las alzas decretadas en los últimos meses;
- respeto a las convenciones colectivas en el sector público y privado;
- pronta implementación del Programa de Vivienda;
- "trato justo" a los pequeños y medianos agricultores;
- cese inmediato de los despidos y reinstalación de empleados ya despedidos;
- "auténtica política de neutralidad y paz" en la región;
- proyecto de ley para ratificar treinta convenios con la Organización Internacional del Trabajo (OIT);
- moratoria total a la deuda externa e impulso al nuevo orden económico internacional.

La posición de la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) se opone a lo que llaman el "pacto social" propuesto por el gobierno de Arias. Según Mario Devandas, presidente de esta organización, de tendencia socialista, no puede existir "concertación social" en Costa Rica, por la "desigualdad abismal" entre trabajadores y patrones. En esa posición de clase afirma la CUT, el gobierno no es neutral: "...representa los intereses de esa clase (patronal) y es un instrumento para ejecutar sus políticas..."²⁹⁷

En consecuencia, la estrategia de la Confederación es negociar, pero impulsando la movilización y la lucha de los trabajadores. Un ejemplo de ello fueron las negociaciones, en agosto de 1986, para la realización de convenciones colectivas en las dependencias estatales, las cuales generaron un enfrentamiento entre el sector laboral y el gobierno. Representantes sindicales de ocho instituciones nacionales —Instituto Nacional de Seguros (INS), Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFE), Consejo Nacional de Producción (CNP) y Junta de Administración de los Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC)— demandaban la derogación de una medida presupuestaria que limitaba su derecho a celebrar convenciones colectivas. Por medio de esa disposición, el gobierno somete a consideración de la autoridad presupuestaria

del Ministerio de Hacienda y de la Procuraduría General de la República las solicitudes de celebración de convenciones colectivas de trabajo en el sector público y, según el sector laboral, ello contraviene la legislación vigente.²⁹⁸

Ya en octubre de ese mismo año (1986), el sector laboral —en particular los trabajadores sindicalizados de las instituciones estatales— manifestaron su amplio descontento. La fijación de nuevos ajustes salariales estaba muy alejada de sus peticiones y el principal instrumento de defensa gremial, la convención colectiva, estaba en peligro de extinguirse con la aprobación de una ley para regular su aplicación al sector público. Simultáneamente, se manifestaron discrepancias ideológicas en el seno del Consejo Permanente de Trabajadores²⁹⁹:

—Las demandas de ajuste salarial por las que había venido luchando el movimiento sindical del sector público se vieron debilitadas por el doblegamiento de cuatro de las seis centrales del país. La primera semana, la CAPD, la CTC, la CNT y la CCTD pactaron con el gobierno un modesto aumento de trescientos colones mensuales para cada semestre de 1986 y quinientos colones para el primero de 1987. En cambio fue rechazado por la CUT y la ANEP en un pronunciamiento público que acusa al gobierno de plegarse a los dictados del FMI.

—Las demandas laborales también incluían mantener efectivamente controlados los precios de la canasta básica, lo cual implicaba la reactivación de la Junta de Adecuación de Precios. Según el sector sindical, basado en estadísticas del gobierno, el índice de precios subió durante el primer semestre un 6,24% y se estimaba que en el año subiría un 16%; mientras que el aumento logrado en los salarios es aproximadamente de un 4% en promedio, según las mismas fuentes.

—Desde principios de setiembre, tras conjurar una secuencia de paros en las dependencias públicas, el gobierno ofreció fijar una posición respecto del conflicto que surgió con el decreto que norma el presupuesto, según el cual las convenciones colectivas quedan supeditadas a una decisión de la Autoridad Presupuestaria. Los sindicatos manifestaron, al respecto, que el gobierno no cumplía de hecho las leyes y con ello legitimaron las medidas reivindicativas de hecho (paros); pero el gobierno mantuvo su posición y anunció severas sanciones contra ellos.

Por otra parte, para agravar más la crisis estructural en la que se encuentran sumidas las actividades agropecuarias no orientadas a la exportación, la administración gubernamental Arias-Sánchez, desde su inicio, ha tomado medidas que, dentro de los lineamientos del FMI, tienden a la supresión o disminución de los precios de sustentación a los productores, limitación en las áreas de producción, eliminación de subsidios a los consumidores y eliminación de algunos productos.

Existe un factor que ha jugado un papel determinante en la toma de decisiones por parte del gobierno de nuestro país en ese campo. Se trata de la sobre-producción de alimentos en Estados Unidos, estimulada por una política de subvención a los productores agrícolas por parte del gobierno de ese país. El 29 de noviembre de 1985 se firmó en la Cancillería costarricense un Convenio entre el Gobierno de Costa Rica y el Gobierno de Estados

Unidos, representado por la AID, para la venta de productos agrícolas provenientes de ese país al nuestro. Costa Rica se comprometió a importar durante el primer año (1986), ciento veinte mil toneladas métricas de trigo y harina de trigo, así como diez mil toneladas de maíz. Este convenio, curiosamente, no incluía ningún tipo de reciprocidad comercial.³⁰⁰

Paralelamente, el gobierno estadounidense apoya fuertemente la estrategia de reactivación económica basada en la promoción de exportaciones que permitan pagar la deuda externa antes que producir para alimentar a los costarricenses. Los actores en el interior del gobierno que sustentan esta tesis presionan por un cambio en la vocación agrícola tradicional de subsistencia hacia la agricultura de exportación y la agroindustria. Estos actores se pueden identificar: Eduardo Lizano (Presidente del Banco Central), Fernando Naranjo (Ministro de Hacienda) y Jorge Manuel Dengo (Primer Vice-Presidente de la República).

La tesis mediadora la han sustentado actores como Alberto Esquivel (Ex-ministro de Agricultura y Ganadería, 1986-1987), Otton Solís (Ministro de Planificación), Antonio Álvarez (Presidente del CNP) y Sergio Quirós (Presidente del IDA), quienes consideran que, antes de realizar cualquier cambio estructural en el sector agrario, se deben garantizar las condiciones a los productores para que se puedan adaptar al cambio y a la nueva estructura.³⁰¹

Este fue el tema central de los enfrentamientos en el interior del Gabinete Presidencial, al cual hemos hecho referencia, que culminó con la renuncia del ex-ministro Esquivel por haber predominado la defensa de las medidas impuestas por el FMI y el Banco Mundial en detrimento de los intereses de los agricultores. El ex-ministro Esquivel se opuso a esas medidas y proponía mantener un interés preferencial para los agricultores, sostener el déficit del CNP mientras se fortalecía el sector y propiciar la agricultura de exportación de productos no tradicionales para el mediano y el largo plazo.³⁰²

La meta de reducir el déficit del CNP, a cualquier costo, se ha convertido en razón de desvelo para los negociadores nacionales con los organismos financieros internacionales. Esto se puede constatar, a manera de ejemplo, en afirmaciones con carácter personal hechas por el Presidente del Banco Central, Eduardo Lizano, en contra de la agricultura de subsistencia, argumentando que el precio nacional de los alimentos básicos es sustancialmente más caro que su precio de importación.³⁰³ Con respecto a los pequeños productores manifestó que aún:

"...si se mantuviera a dicho grupo continuaría en igual situación paupérrima, porque carece de conocimientos y de servicios públicos (al no estar en la frontera agrícola) y sus integrantes no son sujetos de crédito..."³⁰⁴

Por su parte, el sector agrario se ha venido organizando para luchar por sus derechos. Representantes de varias organizaciones de pequeños productores como la UPAP, FEDEAGRO y UPANACIONAL han acusado al gobierno de pretender eliminar la pequeña producción que tradicionalmente ha sido considerada como el fundamento y bastión de nuestra democracia. A raíz de esta acusación es que se plantea el interrogante de si la intención

es la de acabar con la democracia social costarricense, aunque se esté abogando por la "democratización económica".

El 17 de setiembre de 1986 unos 1.000 campesinos realizaron una manifestación en demanda de apoyo gubernamental y ayuda para mejorar las condiciones de los pequeños y medianos productores, principalmente de los productores de granos básicos. La manifestación fue reprimida por parte de las fuerzas de seguridad pública, utilizando gases lacrimógenos y garrotes para dispersar a los manifestantes. El saldo fue de varios golpeados, detenidos y algunos hospitalizados, especialmente mujeres y niños que fueron afectados por los gases.³⁰⁵ Esta acción coercitiva fue defendida por el primer Vice-presidente de la República, aludiendo que respondía a la defensa de las instituciones democráticas, ya que se le había informado al gobierno sobre la infiltración de elementos subversivos adiestrados en Nicaragua y en Libia como parte de un plan desestabilizador contra el gobierno. Esta justificación se puso en duda por parte de la opinión pública, debido a que la actitud de los manifestantes fue muy pacífica y al ser entrevistados por la prensa demostraron que anteponían sus necesidades y demandas a cualquier otra motivación que se hubiera querido dar a su manifestación por elementos externos.

En todo caso, esto sustenta la afirmación de que el gobierno de Arias-Sánchez se configura en el contexto de ³⁰⁶:

"un aparato estatal que amplía irremisiblemente sus instrumentos de seguridad y control, bajo la ansiosa mirada de la sociedad beligerante en el conflicto regional".

En una publicación de la Unión Nacional de Agricultores Costarricenses (UNAC) se resumen las principales demandas campesinas ³⁰⁷:

- exigir el derecho a producir, limitado por los topes establecidos en el área de cultivo;
- otorgamiento de títulos de tierras a precaristas;
- otorgamiento de crédito preferencial a los agricultores;
- aplicación de medidas efectivas para abaratar los costos de los insumos agrícolas;
- otorgamiento de apoyo técnico por parte de las instituciones públicas para la producción agrícola;
- creación de infraestructura y creación de servicios para el campesinado;
- comercialización justa de los productos agrícolas;
- redistribución de la tenencia de la tierra.

A mediados de 1987 se constituye la Comisión Coordinadora Campesina (C.C.C.) como instancia encargada de "unificar posiciones ante la problemática del pequeño productor y campesino sin tierra y realizar acciones conjuntas".³⁰⁸ La CCC integra diversas organizaciones campesinas —la CCA, FEDEAGRO, UCADEGUA, UPAGRA, UNAG, UCTAN y FECOPA— y dentro de las actividades que organizaron, adquirió una importancia primordial la organización de una marcha campesina que realizó el 15 de setiembre —fecha en que se celebra el Día de la Independencia.

Durante el mes de agosto y primera semana de setiembre la CCC se

reunió con el Ministro de Planificación, con el Ministro de Agricultura y Ganadería, con varios ex-presidentes y diputados, con el arzobispo de San José y con diferentes organizaciones populares en busca de apoyo a su movimiento. El 3 de setiembre entregaron al presidente de la República un documento con los principales planteamientos sobre el problema agrario, así como un conjunto de alternativas de solución propuestas.³⁰⁹

Estos planteamientos consisten en demandas frente a³¹⁰:

- a) El deterioro total del crédito hacia el pequeño y mediano productor.
- b) El aniquilamiento de la producción de granos básicos por parte del gobierno, ante la que se aduce que "si la dignidad de cada uno de nosotros (los campesinos) significara solo lo que un grano de maíz, sería motivo más que suficiente para luchar por mantenerla, porque es a fin de cuentas la dignidad de todo nuestro pueblo".
- c) La incapacidad del IDA para resolver el problema de la tierra.
- d) La profundización del proceso de transnacionalización en el agro con el impulso de la "agricultura de cambio" que pretende cambiar la producción de la comida del país, por el cultivo de productos para la exportación. Se señala además la ausencia de estudios sobre las implicaciones reales de este cambio especialmente en cuanto a las perspectivas reales del mercado internacional.
- e) Desmantelamiento de las conquistas históricas democráticas del país, especialmente en materia de educación, salud y protección a los sectores desposeídos que se evidencian claramente en la situación concreta del MAG, IDA, CNP y Banca Estatal que están sufriendo ese proceso de aniquilamiento.
- f) La impotencia que muestra el gobierno ante los esfuerzos de diálogo y búsqueda de alternativas de solución planteadas por los distintos grupos, debido a los compromisos contraídos con los organismos financieros internacionales y la política fondomonetaria que ha asumido.

Ante estos planteos los campesinos proponen suspender la vigencia de los compromisos adquiridos con los organismos financieros internacionales; reorientar la política actual del gobierno hacia una que responda a los intereses populares y sea garantía de justicia social, trabajo, producción y paz; garantizar los recursos crediticios que permitan un proceso de recuperación productiva del sector agrario; no importar granos ni premezclas de éstos y en su lugar disponer los recursos para producirlos en el país; fijar nuevos precios de sustentación para el maíz y el frijol de acuerdo a los costos reales de producción y a una ganancia justa del productor.

También se propone, entre otros, eliminar los subsidios a los industriales del maíz, fortalecer el CNP e implementar una política de diversificación y tecnificación agrícola con los pequeños y medianos agricultores.

Con estos planteos los campesinos marcharon el 15 de setiembre por las calles de San José y permanecieron durante varias semanas concentrados en el Parque Central de la capital, en espera de una respuesta satisfactoria a sus demandas.

Tras el acuerdo de considerar los planteos de los manifestantes por parte del gobierno y ante el retiro de muchos campesinos hacia el interior

del país, motivada principalmente por las escasez de alimentos, los campesinos finalmente desalojaron el Parque Central.

No obstante, ya a finales de octubre y ante la ausencia de respuestas concretas a las demandas planteadas, los campesinos amenazan con nuevas formas de presión.³¹¹

La actitud empresarial ante la iniciativa gubernamental de lograr la "concertación social" fue bastante favorable en un principio. El Director Ejecutivo de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), Roberto Suñol, afirmaba: "hay conciencia sobre los beneficios de la concertación".³¹²

El sector empresarial confiaba en que el gobierno le facilitaría, como parte de la "concertación", líneas de crédito, en que se avanzaría hacia la privatización de las empresas públicas y hacia otros estímulos a la producción.³¹³

A continuación se presentan las principales líneas definidas por el sector empresarial en el contexto de la "concertación social" promovida por el presidente Arias-Sánchez.³¹⁴

— El Presidente de la Unión de Cámaras, Víctor E. Herrera, dijo que la visión empresarial de hoy (1986) no difiere significativamente de la de ayer (1983). Un Estado desproporcionadamente grande, una deuda externa agobiante, una pertinaz deficiencia administrativa, un creciente déficit fiscal, el desánimo empresarial y la frustración social son lo característico. Hay disposición del sector empresarial al sacrificio, pero se quiere ver que dirán los demás interlocutores sociales.

— El Presidente de la Cámara de Comercio de Costa Rica, Emilio Bruce Jiménez, presentó la cuestión de fundamentar la representatividad de los diferentes sectores, elemento que él usa de base para proponer la participación del jerarca católico, Monseñor Arrieta Villalobos. Demuestra los estrechos vínculos de la jerarquía eclesiástica con el sector empresarial, manifestados también en el impulso conjunto del movimiento solidaria.

— El Presidente de la Cámara de Industrias de Costa Rica, Jorge Woodbridge González, esbozó las demandas del sector empresarial consistentes en:

- 1) La reducción de la actividad productiva del sector público, del déficit fiscal y del desequilibrio del sector externo de la economía.
- 2) La modificación del sistema tributario.
- 3) La promoción de las exportaciones.
- 4) La reorganización del sistema financiero.
- 5) Lo anterior es prerequisite para entrar a dialogar.

— El asesor jurídico-laboral de la Unión de Cámaras, Manuel Francisco Umaña Soto, criticó al sector laboral por no ofrecer ningún sacrificio para la concertación.

Sin embargo, desde principios de 1986, el sector empresarial manifestó su poca disposición de servir de sustento a la plataforma política del presidente Arias-Sánchez. Los empresarios han insistido en mayores incentivos para la reactivación económica, por medio de medidas para reducir el gasto

público y promover las exportaciones; al igual que como sucedió durante la administración gubernamental Monge-Alvarez.

Los empresarios fueron secundados en esas peticiones por los solidarios, quienes además pidieron una revisión del Código de Trabajo, para disputarle al movimiento sindical algunas herramientas como la convención colectiva y el desarrollo de programas educativos.³¹⁵

Aunque todos los sectores se manifestaron en disposición de "concertar", sus posiciones hasta ahora son muy antagónicas y divergentes; con quien parece haber más posibilidades de llegar a un pacto es con la oposición política, representante de influyentes grupos empresariales, el PUSC en la Asamblea Legislativa.³¹⁶

Este nuevo giro que toma el proceso de concertación permite ir viendo el desenlace final, en el cual los actores principales serán los dos partidos mayoritarios en la Asamblea Legislativa —PLN y PUSC— y el principal punto de acuerdo será el establecimiento de un mecanismo de consenso para la aprobación de los principales proyectos de ley que tiendan a implementar la política económica, la cual parece seguir firmemente los lineamientos del FMI. En este aspecto, además, no han existido grandes divergencias entre esas dos agrupaciones político-partidarias; en el pasado, como hemos visto, las diferencias han sido sólo de forma.³¹⁷

3.2.4. La reorganización del sistema político: Si bien la crisis económica en Costa Rica no repercutió, al igual que en los demás países centroamericanos, en una crisis política, se ha llegado a afirmar por parte de dirigentes políticos de diversas posiciones ideológicas, que la crisis ha incidido inevitablemente en todos los partidos políticos, lo cual se ha manifestado en profundas divisiones y luchas internas, que los está obligando a explorar nuevas formas de organización y a reformular sus planteamientos programáticos.³¹⁸

Esta situación que se evidenció en el período pre-electoral de 1986 se profundizó con la prematura lucha de tendencias desatada en los dos partidos mayoritarios, recién concluida la toma de posesión del Dr. Oscar Arias Sánchez.

Alberto Fajó, Rolando Araya, Carlos Manuel Castillo y Mario Carvajal³¹⁹, encabezaron esta lucha de tendencias en el seno del PLN, mientras que en el PUSC lo hicieron German Serrano Pinto, Roberto Tovar Faja, Miguel Ángel Rodríguez y Jorge González Martén.³²⁰

Por otra parte, el PLN inicia en febrero de 1987 su tercer Congreso Ideológico en el cual no sólo se analizaron una serie de aspectos de la vida interna del Partido, sino que también se pretendió definir una nueva plataforma política a largo plazo. A partir de dicho Congreso se definió, desde las perspectivas del PLN, el "perfil de la Costa Rica del siglo XXI".³²¹

La revisión de los principios básicos del partido y la social democracia, los estatutos del partido, la transformación del aparato productivo, la democracia económica, la reestructuración del Estado y la transformación política, así como la paz, la neutralidad y la seguridad,³²² forman parte de los 13 temas que fueron tratados en el Congreso.

En el interior del partido, las preocupaciones básicas se orientaron a

mitigar las posibles divisiones que podrían ocasionar una lucha prematura de tendencias por la candidatura para las elecciones de 1990, así como la necesidad de desarrollar una profunda reforma a los estatutos, promover la participación de las bases y garantizar la democracia interna. De la misma manera se redefinió la posición del partido en torno de la relación Partido-Gobierno y Ejecutivo-Parlamento.³²³

Se le planteó como necesaria una revisión del papel del Estado como interventor. Algunos de sus líderes propusieron la necesidad de "un Estado no grande sino fuerte que no abandone el manejo de los servicios básicos, pero que traslade a la administración privada y a la eficiencia empresarial la mayor cantidad de rubros siempre que ello implique ampliar la participación de la ciudadanía, en un régimen de co-propiedad".³²⁴

El Congreso Ideológico del PLN se consideró indispensable debido a que:

"las condiciones internacionales, la crisis de la deuda, el desarrollo institucional alcanzado y el cumplimiento de los objetivos trazados en la década del 40, revelan que hay un agotamiento del programa, que estamos ante nuevos retos".³²⁵

En el caso de PUSC parece seguir vigente la afirmación de que, aunque se logró la fusión jurídica de los cuatro partidos:

"la división ideológica y política aún se mantiene y una posible unidad tendrá que ser el producto de una fuerte discusión interna".³²⁶

En tal sentido se ha encaminado la propuesta a celebrar un Congreso Ideológico³²⁷ por parte de los precandidatos German Serrano y Roberto Tovar, ex-secretario general de esta agrupación política.

Sin embargo, ambos pertenecen a la fracción que parece ser la que tiene menos cuota de poder dentro de la agrupación, y por el momento este proceso de discusión interna no se ha realizado, predominando en su lugar las tesis neoliberales del ex-candidato Rafael Ángel Calderón, líder indiscutible del partido y de algunos sectores en los que destacan las figuras de Miguel Ángel Rodríguez y Rolando Lacé Castro.

Por otra parte, es importante destacar algunas propuestas de reforma al Código Electoral que introducen una serie de cambios significativos en el margen de acción de los partidos políticos, pero que particularmente afectan a toda una red de partidos minoritarios existentes en el país.³²⁸

Dentro de estas modificaciones cabe destacar la propuesta de modificar el artículo 64 del Código Electoral, para elevar de 3.000 a 30.000 adhesiones la inscripción de un partido político a nivel nacional, así como de presentar, para partidos a escala provincial, un número de adhesiones equivalente a un 5% de los electores de la jurisdicción en sustitución del 1% vigente en la actualidad. La aprobación de estas reformas significaría para los partidos políticos minoritarios un verdadero obstáculo de participación política-electoral, todo ello si se consideran las características mismas que tienen estos partidos políticos y la existencia de dos partidos que captan la mayor parte del electorado y ante los cuales es muy poco lo que pueden hacer los partidos minoritarios, fundamentalmente por la cantidad de recursos económicos con que

cuentan estos partidos en las campañas electorales.

Por otra parte, el artículo 98 de la Constitución Política señala:

"todos los ciudadanos tienen el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que éstos se comprometan a respetar el orden constitucional de la República".³²⁹

El requisito de "respetar el orden constitucional de la República" ha dado pie, primero, a la ilegalidad del Partido Comunista de Costa Rica desde los hechos del 48 hasta mediados de la década del 70 y, más recientemente, a denegar la inscripción de un partido de izquierda en 1985.

Estas disposiciones han sido analizadas como parte de una tendencia hacia la consolidación en el país de un bipartidismo el cual para algunos "corresponde a una democracia madura como la costarricense".³³⁰

Sin embargo, esa posición no es nada favorable para los partidos de izquierda, debilitados por lo demás con las divisiones que sufrieron a inicios de los años ochenta, para algunos partidos que se han ido formando al calor de escisiones en los partidos mayoritarios, como son: el Partido Unión Nacional Agropecuaria y el Partido Popular Democrático³³¹; ni para otros partidos que sin ubicarse en las dos categorías anteriores, tradicionalmente han participado en forma independiente.

Además, se contraponen a la afirmación de que: "la pluralidad de verdaderos partidos, con opciones claras para el votante, sí representa un fortalecimiento de las bases democráticas del país".³³²

Para finalizar cabe destacar que la Asamblea Legislativa, primer poder de la república, está siendo objeto de un proceso de análisis en su reglamento interno, el cual ha sido calificado como un "verdadero adfeso político, que no sirve para regular el procedimiento parlamentario", y que "no favorece el trámite de la ley... ya que el texto se presta para cualquier cosa; no ordena sino desordena".³³³

Algunas de las propuestas específicas que establece el nuevo reglamento pretenden establecer un debate reglado, concederle más poder a las comisiones, así como aumentar su número, crear trámites especiales y preferenciales y encauzar los procedimientos legislativos de discusión para evitar la dilación y trastorno en la acción del Parlamento.³³⁴ Además del nuevo reglamento interno, algunos diputados propugnan por reformar la elección de los diputados y por una reinstalación de la carrera parlamentaria.³³⁵ Todo ello enmarcado en un contexto donde el Parlamento ha ido cediendo ante el Ejecutivo, por lo que su poder ha mermado hasta el punto que se ha llegado a afirmar: "sin duda alguna, actualmente no vivimos en un régimen parlamentario, sino presidencialista".³³⁶

3.2.5. Una iniciativa novedosa: el fortalecimiento de los gobiernos locales. Quizás la iniciativa más novedosa durante el período de 1986-1990, por ser un intento de conciliar ambos procesos —la democratización y la modernización del aparato estatal—, será el fortalecimiento de los gobiernos locales.

La actividad económica de las municipalidades costarricenses, durante el período 1950-1980,³³⁷ se mantuvo estancada en relación con la actividad económica general del país. También sufrieron un relativo deterioro si

se las compara con el desarrollo de la actividad económica del gobierno central.³³⁸

Además se considera que el nivel de actividad económica municipal, estimada por medio de sus gastos, fue inferior en el mismo período al que debió haber tenido en función de los problemas y las necesidades comunales, bajo su responsabilidad. Esta situación se atribuye, entre otras causas, a la insuficiencia de recursos de los gobiernos locales para financiar³³⁹ una mayor actividad municipal.

Sin embargo, se señalan otras causas de orden político:

"...la crisis que experimentaron los gobiernos locales en la última parte de la década de los sesenta, y que se prolongó por el resto del período, fue el resultado de la incapacidad del modelo de organización institucional adoptado por el país en el año 1949 para resolver, en forma apropiada, la administración de los servicios de carácter local de las comunidades costarricenses..."³⁴⁰

A principios de la década del ochenta ya se preveía una mayor organización en la mayoría de los municipios de la Región Central y de otros centros urbanos, así como la necesidad creciente por servicios de equipamiento rural en el resto de los cantones del país. En consecuencia, se presenta también:

"...una demanda mayor por servicios de equipamiento en los municipios urbanos y en los rurales... (que)... necesariamente habrá de reflejarse en una mayor actividad municipal, lo que implica que los gobiernos locales tendrán que modificar su organización y fortalecer su capacidad económica para hacerle frente en forma satisfactoria a ese nuevo reto..."³⁴¹

La Administración gubernamental Arias Sánchez ha reconocido estar:

"...frente a la enorme empresa de reconstituir el Estado costarricense de revitalizarlo y de actualizarlo... Se trata, en suma, de adaptar el Estado a los requerimientos de nuestra sociedad haciéndolo más eficiente en la realización de tareas que le son propias..."³⁴²

Dentro de este marco planteaba la descentralización territorial de la actividad económica, así como la descentralización social, cultural y político-administrativa. Al mismo tiempo planteaba la necesidad de asegurar la participación de todos los habitantes por medio de la vigorización del ámbito regional y fortalecimiento de los órganos de consulta, en especial el fortalecimiento de los gobiernos locales. Al respecto decía:

"...gobiernos locales en tanto entes políticos (deben) armonizar la influencia de las fuerzas sociales y políticas. Pero sobre todo, su principal finalidad debe ser propiciar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso decisorio y en el compromiso de construir una sociedad más justa... Es evidente pues la necesidad de robustecer el poder político de la comunidad..."³⁴³

En función de esto se ha planteado como necesario, para el control de los asuntos comunitarios:³⁴⁴

- restituir la preeminencia política de los gobiernos locales;
- fortalecer el desarrollo económico y financiero de los gobiernos locales.

A la luz de este planteamiento es que debe entenderse el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, en el cual se propone otorgar un 10% del presupuesto ordinario de la República (reformular el artículo 170 de la Constitución Política) para financiar las actividades y programas de los gobiernos locales.³⁴⁵

Este proyecto, a pesar de la oposición por parte de algunos diputados del PUSC y de la Cámara de Industrias, fue aprobado en la Asamblea Legislativa, estipulando que la subvención se hará efectiva a partir de 1988 en forma escalonada.³⁴⁸ Es decir, que en 1988 se dotará a las municipalidades de un 5% del presupuesto nacional y de allí en adelante, cada dos años se aumentará un 1% hasta completar el 10% en un plazo de 10 años, o sea, que no será sino hasta 1998 que las municipalidades tendrán asignado el 10% del presupuesto nacional.

4. Actores, estrategias y escenarios

4.1. Cuadro sinóptico de actores y estrategias

Con base al análisis de las tendencias generales más recientes de la práctica política de los distintos sectores sociales, estatal, político, empresarial y popular, se elaboró el cuadro sinóptico que se presenta a continuación. Este contiene una síntesis de las estrategias explícitas de esos sectores sociales y sus correspondientes actores, enfatizando su posible relación de cooperación o conflicto con las políticas gubernamentales y sus demandas políticas opcionales.

Sector: Estatal

Actores	Institución
Eduardo Lizano	Banco Central de Costa Rica
Rafael Vargas	Ministerio de Hacienda
Danilo Jiménez	Ministerio de la Presidencia
Juan M. Villasuso	Ministerio de Planificación
Ottón Solís	Nacional y Política Económica
Ivette Govea	
Luis Fernando Vargas	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Marlo Carvajal	Ministerio de Exportaciones

Sector estatal

Sr. Eduardo Lizano

Presidente

Banco Central de Costa Rica

Estrategia

Desarrollar un proceso de ajuste estructural, un proceso de desarrollo económico que consista en hacer los factores de producción más productivos utilizándolos de manera más eficiente y en el que se involucraría a todos los sectores sociales y económicos del país.

Estado

Es un conjunto de instrumentos de poder, básicamente, y los grupos sociales que logran tener control sobre esos instrumentos los utilizan para sus objetivos o metas. Su ámbito de acción —definido por la sociedad— debe ser la seguridad, justicia, salud y educación.

Democratización

Es el proceso por medio del cual las acciones y medidas que toma el Estado están más sometidas al escrutinio de la población hacia la cual va dirigida la medida. Es la distribución del poder político. Aquí hay que pensar en mejorar los mecanismos dentro de los cuales los miembros de las comunidades puedan expresar sus puntos de vista. Es un asunto de repartición del poder.

Modernización

Es un concepto tecnocrático, fundamentalmente técnico. Está íntimamente ligado al proceso de reactivación económica. Es que los servicios del Estado se suministren más eficientemente, más baratos. Tiene que ver con la capacitación de personal, con programas de computarización, etc.

Sr. Rafael Vargas

Asesor Económico del Ministro

Ministerio de Hacienda

Estrategia

Promover nuevas exportaciones, básicamente no tradicionales, utilizando el ahorro externo mientras se genera el suficiente ahorro interno para sustituirlo. Además se debe racionalizar el gasto de manera de buscar el "óptimo económico" en el uso de los recursos. También se debe universalizar el pago de impuestos. Debe además encauzarse al sector privado, darle mejores instrumentos, y por parte del Estado, éste debe centralizarse.

Estado

El Estado es la delimitación geográfica del gobierno, el que pone orden entre los diferentes grupos de la sociedad. Sus funciones básicas son la

asignación de recursos, la redistribución del ingreso y la estabilidad económica. Es también el conductor de ciertas actividades corrientes de la sociedad, excluyendo eso sí la actividad empresarial que es propia del sector privado.

Democratización

Es algo inherente al mismo, es la toma de decisiones en un proceso horizontal en el interior del aparato institucional, por lo cual éstas se diluyen.

Modernización

Es centralización en la que se busca la eficiencia a través de la racionalización del gasto público, de la definición de prioridades en el uso de los recursos, aprovechando los ya existentes, es coordinar y planificar los proyectos que lleven a cabo las diferentes instituciones, rompiendo así con los esquemas de administración pública del pasado.

Sr. Danilo Jiménez
Asesor Presidencial con rango de Ministro
Ministerio de la Presidencia

Estrategia

Privilegiar el ahorro externo (ya que no hay fuerte ahorro nacional) y dar prioridad a la generación de productos, empleos y riqueza, siendo el Estado el encargado de establecer los mecanismos de redistribución de la riqueza.

Estado

El Estado es el que debe crear las condiciones que permitan la producción de bienes y servicios, ya sea, como el resultado de la organización condicionada por la empresa privada o unidades productivas o mediante su intervención directa sobre todo en lo que respecta a servicios creados, asegurándose a todo el país de la forma más eficiente y barata en el aspecto económico.

Democratización

Es el establecimiento de mecanismos de participación y control popular. Participación en elegir a las personas que van a dirigir la política nacional, para que quienes dirijan el Estado sean legítimos representantes de los diferentes intereses del país y participación en las decisiones que le competen (a la comunidad) en el ámbito de la comunidad.

Modernización

Significa actualizar y agilizar los mecanismos existentes en las diferentes instituciones autónomas y estatales, encaminado a ser más eficiente, a racionalizar y modernizar.

Sr. Juan M. Villasuso
Ex-Ministro
Ministerio de Planificación Nacional
y Política Económica

Estrategia

Redefinir el sector público, diferenciándolo internamente en lo que se refiere a normas y legislación, y en términos generales, reestructurar el Estado, a través de un orden jurídico superior al existente, de manera que éste tenga un ámbito de acción más claramente definido, elaborando procedimientos más simples que le permitan a éste mayor agilidad. A nivel de la economía se debe estimular la demanda interna y al mismo tiempo ir modificando la estructura de las exportaciones en lo que sería un proceso de "formación" de exportadores.

Estado

Es el encargado de garantizar la satisfacción de necesidades básicas a todos los ciudadanos e impulsar el desarrollo económico en conjunto con la empresa privada y orientar la concentración de los medios de producción sirviéndose de los proyectos de las organizaciones sociales (cooperativas, asociaciones solidaristas). Además debe cumplir un importante papel en cuanto a controles y protección económica.

Democratización

Es participación popular, es darle mayor participación (descentralización del poder) para que definan las actividades del Estado, en lo que sería un proceso de planificación de abajo hacia arriba, esto es, que las organizaciones populares a través de canales de comunicación le digan al Estado sus aspiraciones, sus deseos y no a través de intermediarios.

Modernización

Es la readecuación de las funciones del Estado a la realidad actual, quitándole funciones que en el presente ya no se justifican y que las funciones actuales las realice con un criterio de eficiencia en lo que se refiere a asignación de recursos, eliminando una serie de normas y procedimientos administrativos que en la actualidad ya no se justifican y entorpecen el desarrollo.

Sr. Ottón Solís
Ministro
Ministerio de Planificación Nacional
y Política Económica

Estrategia

Hacer un uso más eficaz de los recursos del sector público por medio de:

— Sectorización del mismo en función de actividades homogéneas con

un Ministro que asuma la rectoría de manera de eliminar duplicidades y des-coordinaciones.

— Traslado de actividades (CODESA) al sector privado pudiendo así el Estado dedicarse a aquellas tareas que realmente puede ejecutar.

— Privatización de servicios a través del traslado de empleados públicos al sector privado.

— Reducción de gastos por parte de las universidades y la generación de ingresos por ellas mismas.

— Flexibilización de procedimientos administrativos.

Estado - Democratización

Es el proceso por medio del cual porcentajes cada vez más crecientes del presupuesto total del Estado son designados por representantes de la mayoría. Es además la participación que debe tener la comunidad que se beneficia en la asignación de recursos y es también la oportunidad por parte de asociaciones de desarrollo, sindicatos, cooperativas, cámaras empresariales de sugerir las prioridades existentes tanto a nivel de la comunidad como a nivel nacional. Esto supone un proceso de descentralización en la toma de decisiones a través de un proceso de desconcentración regional.

Modernización

Es un proceso que debe entenderse en dos dimensiones, la primera de ellas a partir de la democratización del Estado y la segunda a partir de la eficacia en el uso de los recursos.

Sra. Ivette Goneva
Directora
Racionalización del Estado
Ministerio de Planificación Nacional
y Política Económica

Estrategia

Racionalización del sector público y ajuste de su estructura (análisis funcional, simplificación de trámites, desconcentración, descentralización, etc.) para que éste pueda responder a lo que debe responder, seleccionando aquellos programas necesarios y eliminar los que no lo son.

Estado - Democratización

Es descentralización y desconcentración administrativa. La primera hace referencia a los gobiernos locales, otorgándoles una mayor autonomía en lo que sería una estructura paralela a la del gobierno central. Por su parte desconcentración significa que un representante de las instituciones autónomas tengan cierta discreción en la toma de decisiones.

Modernización

Es la constante racionalización del aparato de Estado adaptando su capacidad a los compromisos que éste adquiere, equilibrando la demanda local con la oferta existente, es, pues, el ajuste entre las cosas para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia.

Sr. Luis Fdo. Vargas
Vice-Ministro
Ministerio de Trabajo
y Seguridad Social

Estrategia

Reajustar el Estado, en función de alcanzar su eficiencia. Dentro de esto se pueden considerar proyectos que procuren extraer del Estado una serie de funciones que es preferible que las maneje la iniciativa privada. Con esto se estaría además afectando el tamaño del mismo, al abandonar tareas irrelevantes, pudiendo concentrar su esfuerzo en áreas estratégicamente escogidas con cuadros técnicos capacitados y con visión política.

Estado

Es la organización política de la sociedad, la expresión de la organización social, el cual debe tener una participación activa en procura de la mejor distribución de la riqueza, de la mayor seguridad de los ciudadanos y del bienestar general, compartiendo en buena medida esta responsabilidad con sectores de la iniciativa privada.

Democratización

Es el acceso al Estado de los grupos más importantes y representativos de los sectores sociales, al operarse una descentralización del poder político.

Modernización

Es el asumir tecnologías modernas que le permitan al Estado ser más eficiente, de manera de que la intervención del mismo en distintas áreas sea ágil.

Sr. Mario Carvajal
Ex-Ministro
Ministerio de Exportaciones

Estrategia

Modernizar al Estado haciéndolo más eficiente, descentralizando muchas decisiones hacia las comunidades, las cuales deben organizarse para resolver sus problemas; que éstas definan sus prioridades y el Estado

los recursos que se les va a dar. Además debe frenarse el crecimiento del Estado y que la economía privada crezca atendiendo la producción para la exportación de productos no tradicionales sin descuidar la producción para el consumo interno.

Estado

El Estado debe ser el motor del desarrollo, interviniendo en la solución de problemas donde sólo éste puede hacerlo.

Democratización

Es la participación organizada de las comunidades en muchos campos donde actualmente piden y puedan participar.

Modernización

Es transformar al Estado, haciéndolo más eficiente, y es descentralizarlo en la toma de decisiones.

Sector: Político

Actores	Institución / Organización
Ennio Rodríguez	Partido Liberación Nacional (PLN)
Roberto Tovar	Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)
Miguel Sobrado	Partido del Pueblo Costarricense (PPC)
Thelmo Vargas	Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE)

Sector Político

Sr. Ennio Rodríguez
Comité Político
Partido Liberación Nacional

Estrategia

Redefinir los campos y ámbitos de acción de la intervención estatal en función de las metas del desarrollo nacional que se hayan definido luego de una revisión de la estrategia global de desarrollo. Esta redefinición se haría por medio de una acción concertada entre empresa privada y sector público, llevando este último la conducción del proceso, otorgando espacios de participación a los primeros. En función de esto se transformaría la estructura productiva.

Estado

Es el conductor del desarrollo nacional. Además debe tener una responsabilidad social con los más necesitados y debe fortalecer la democracia. Estos tres aspectos constituirían sus ámbitos de acción, los cuales se definen en función de las circunstancias internacionales, el juego político de las fuerzas internas y de la estrategia global de desarrollo definida.

Democratización

Es un proceso de descentralización de las decisiones. Para ello a la par de fortalecer los gobiernos locales se debe también fortalecer y promover la organización popular y ciudadana, como su participación, rompiendo así con el esquema vertical que ha privado por parte del Estado. Es además la creación de condiciones para un proceso de democratización a través de la formación, estímulo y ampliación de las oportunidades de acceso tanto a la propiedad como a las empresas ya existentes o nuevas, ello bajo un nuevo esquema de participación, siendo esto la base para un proceso de democratización política.

Modernización

Es alcanzar la eficacia y la eficiencia, de manera de reducir costos y aumentar beneficios. Para ello es necesario que se produzcan transformaciones administrativas que permitan una mayor coordinación al clarificar tanto objetivos como mecanismos de acción.

Sr. Roberto Tovar
Secretario General
Partido Unidad Social Cristiana

Estrategia

Se debe ubicar la preocupación por lo que está sucediendo a nivel de toda la sociedad y no tanto por lo que está pasando en el Estado. Se debe aceptar además la necesidad de realizar cambios profundos de la misma. Para ello propone crear las condiciones para defender la democracia costarricense y ver los aspectos relacionados con el gigantismo estatal, el paternalismo, intervencionismo y concentración del Estado.

Estado

Es el responsable de promover un conocimiento de la realidad a la sociedad, tanto a nivel general como a nivel particular, para que ésta se organice y supere sus problemas. Además es responsable de llevar a cabo funciones y actividades de índole social y promover la democratización económica.

Democratización

Es desconcentrar las funciones del Estado, buscando dar mayor participación a instituciones menores, a sociedades intermedias y a otras regiones del país. Esta desconcentración pues se hace con respecto a dos ejes: 1) diferentes sectores sociales y diferentes instituciones intermedias y 2) diferentes regiones del país.

Modernización

Hacia afuera del Estado, es la descentralización de éste tanto hacia organismos intermedios como hacia empresas privadas. Hacia adentro del Estado es la introducción de técnicas administrativas que permitan agilizar el quehacer interno del Estado.

Sr. Miguel Sobrado
Comité Político
Partido del Pueblo Costarricense

Estrategia

Retomar las transformaciones que está sufriendo el Estado costarricense, clarificando qué fuerzas las están impulsando, sus intereses y el rumbo que llevan.

Estado

El Estado está determinado por las diferentes fuerzas que están presentes en su interior, siendo éstas las que determinan el rumbo de las acciones de éste.

Democratización

Es la participación de las diferentes organizaciones en la conducción del desarrollo nacional. Comprende una estructura institucionalizada y descentralizada que permita la participación, en forma coordinada y real, de las bases de la población. A la vez, comprende el establecimiento de mecanismos de control sobre las gestiones públicas.

Modernización

Es la adecuación de la estructura a los tiempos, de acuerdo con las metas últimas de desarrollo que tiene cada institución y que tiene el país. Incluye necesariamente la participación de las organizaciones populares para incorporar su creatividad, su conocimiento e iniciativas de acuerdo a sus intereses. Así, pues, la modernización tiene como elemento fundamental la participación, pero además comprende aspectos tales como la tecnología, las técnicas administrativas, sistemas más eficientes, etc.

Sr. Thelmo Vargas
Presidente
Asociación Nacional
de Fomento Económico

Estrategia

Continuar con la reactivación económica dictada por los organismos internacionales que buscan una exportación hacia mercados no tradicionales, y una reducción del proteccionismo estatal. Además debe privilegiarse

dentro de los sectores productivos la agroindustria, por las condiciones propias de la producción en nuestro país.

Estado

El Estado debe limitarse únicamente a las funciones que el sector privado no quiere o no puede atender, y no intervenir en lo que el sector privado está dispuesto a participar. Así su intervencionismo debe limitarse a los bienes indivisibles, al suministro de bienes públicos y a la promoción de las necesidades meritorias como son la educación, etc., pero no a actividades productivas.

Democratización

Es por una parte el establecimiento de límites hacia las leyes que establezca la Asamblea Legislativa, ya que ésta tiene potestades casi ilimitadas. Por otra parte es el establecimiento de prescripciones para que el sector público sólo pueda hacer lo que le está permitido, de manera que su poder sea discrecional y conforme a reglas establecidas.

Modernización

Es que el Estado vuelva a ser un Estado realmente reducido para dar la mayor participación a la iniciativa privada, esto es, que lo productivo corresponda al sector privado y que el Estado vuelva a sus funciones clásicas.

Sector: Empresarial

Actores	Institución/Organización
Jorge Woodbridge	Cámara de Industrias de Costa Rica
Ernesto Ruiz	Cámara de Exportadores de Costa Rica

Sector Empresarial
Sr. Jorge Woodbridge
Presidente
Cámara de Industrias de Costa Rica

Estrategia

Desarrollar un proceso de ordenamiento y racionalización del sector público, enmarcado dentro de un proceso de "reestructuración estatal". Ello

significa ajustar el tamaño del Estado a las necesidades y posibilidades del país y reducir el gasto público. Además a la luz del Programa de Ajuste Estructural el Estado debe combatir los crecientes déficit fiscales, fomentar la empresa privada y la inversión y definir una política económica realista acompañada con una coordinada estrategia de comercio exterior y una mayoritaria participación del sector privado.

Estado

El Estado debe ser normativo y no operativo. Tiene que ser una fuerza motora en la economía nacional, pero sin intervenir en la totalidad de la estructura productiva. Debe además ser regulador de medidas.

Democratización

Es la búsqueda del equilibrio a nivel de la sociedad costarricense. Más concretamente supone que los actores sociales, en este caso empresarios, industriales, participen en la definición de aquellas políticas que los atañen, de manera que el Estado no centralice el poder.

Modernización

Es la correspondencia que debe existir entre el aparato estatal y las necesidades de Costa Rica, poniendo fin al desfase existente entre éste y el sector productivo. Es alcanzar la eficiencia.

Sr. Ernesto Ruiz
Presidente

Cámara de Exportadores de Costa Rica

Estrategia

Desarrollar un proceso de racionalización y revisión absoluta del aparato estatal, todo ello encauzado a alcanzar la eficiencia. En este sentido el Estado debe reducir su esfera de acción delegando ciertas actividades a la empresa privada y que éste las supervise. Igualmente se debe reducir el gasto público, lo que a su vez supone una reducción del empleo en lo que es una relocalización de los burócratas en el sistema productivo. A su vez se debe definir una política que responda a una decisión absoluta de reactivar económicamente al aparato productivo orientado a las exportaciones no tradicionales en la conquista de nuevos mercados sin olvidar a las exportaciones tradicionales. Con respecto a las exportaciones no tradicionales se debe definir las áreas prioritarias que deben protegerse o que deben financiarse con créditos blandos e intereses adecuados.

Estado

El Estado debe ser el marco jurídico en que se desenvuelva la sociedad, cuyo ámbito de acción sea la seguridad del ciudadano y el desarrollo económico adecuado. Su función debe ser organizativa y de legislación. En este sentido debe ser un Estado de derecho, de leyes, no paternalista, ni dictatorial, ni exageradamente intervencionista, pero especialmente no ser un Estado empresario.

Democratización

Es la ausencia de toda influencia política y bipartidista en las funciones políticas, eligiéndose a los funcionarios públicos por decisión técnico-profesional y no como prebenda política. Es además que el Estado no establezca las políticas verticalmente.

Modernización

Es la eficiencia y agilidad en la mecánica del Estado.

Sector: Popular

Actores	Institución/Organización
Rodrigo Aguilar	Sindicato de Educadores Costarricenses (SEC)
Freddy Murillo	Unión Nacional de Productores Agrícolas (UPANACIONAL)
Luis A. Gutiérrez	Central Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD)
Alvaro Rojas	Central Unitaria de Trabajadores (CUT)
Rodrigo Jiménez	Unión Solidarista Costarricense (USC)

Sector Popular

Sr. Rodrigo Aguilar
Secretario General
Sindicato de Educadores
Costarricenses (SEC)

Estrategia

El Estado debe sufrir un cambio cualitativo, que lo dinamice, democratice y actualice.

Igualmente debe continuarse con un proceso de educación y de proyección, para que Costa Rica se mantenga como un país civilizado, esencialmente social, cristiano y democrático.

Además debe promoverse tres tipos de propiedad en nuestra sociedad: la estatal, la privada y la social. Esta última propugnada por empresas sociales (cooperativas, autogestión, cogestión).

Estado

El Estado está integrado por cuatro componentes: territorio, población, gobierno y leyes. Este debe ser ante todo un ente *regulador* y *mediador* de

las relaciones sociales, económicas y políticas. Por otra parte, debe ser *interventor* por cuanto debe proteger a los sectores económicamente débiles.

Democratización

Es el fortalecimiento de las garantías sociales y la creación de garantías económicas. Se concibe a tres niveles: económico, político y social. Dentro del primer nivel, la democratización económica sería la oportunidad de todos los costarricenses de disfrutar de la distribución equitativa de los recursos y la riqueza del país. La democratización política, por su parte, sería la igualdad de todos los costarricenses y todas las organizaciones para participar en todos los organismos del Estado, ello a través de una participación equitativa de las mismas.

Modernización

Es *desconcentración* tanto financiera como administrativa y política de las distintas instituciones, contemplando criterios demográficos, sociales, etc., de manera de transferir funciones a direcciones regionales y municipalidades, las cuales trabajarían bajo lineamientos generales.

Sr. Freddy Murillo
Secretario General
Unión Nacional de Productores
Agrícolas (UPANACIONAL)

Estrategia

Debe darse un mayor desarrollo de los sectores privados que han demostrado ser los más eficientes para manejar la producción, esto es, los medianos y pequeños productores. Estos sectores absorberían la mano de obra que deje vacante el Estado al recortar aquellos programas que no estén dando buenos resultados, privilegiando, por medio de un proceso de investigación, aquellos programas realmente importantes.

Estado

El Estado no debe intervenir en el sector productivo (por su carácter electoral) ya que compete con éste y le fija condiciones que no le permiten desarrollarse, además porque el Estado se caracteriza por ser un mal administrador.

Democratización

Es la participación de todos los sectores, a nivel de organizaciones, en la toma de decisiones, de manera tal que se toman en cuenta sus necesidades.

Modernización

Es la actualización de los viejos moldes que ya no funcionan en la sociedad. Es abrir paso a la transferencia tecnológica, a la investigación científica para adoptar medidas que favorezcan a los grupos de la sociedad.

Sr. Luis A. Gutiérrez
Secretario General
Central Costarricense de
Trabajadores Democráticos (CCTD)

Estrategia - Estado

El Estado debe ser ente planificador y coordinador de la sociedad, un ente orientador del esfuerzo de la sociedad. Al ser éste la expresión de diferentes grupos, su dinámica se determina en función de los intereses particulares de aquellos que tienen mayor fuerza; de ahí que el mismo debería atender los asuntos independientemente de los intereses especiales, atendiendo los intereses de la sociedad en su conjunto. Ello significa incluir la atención de aquellos grupos que no tienen un nivel de presencia política.

Democratización

Es el mecanismo por el cual se expresa la sociedad en su conjunto, con sus intereses, sus inclinaciones, sus puntos de vista.

Modernización

Es volver al origen del Estado, esto es, atender las necesidades de los miembros de la sociedad que lo hicieron posible. Para ello es necesario, entre otras cosas, corregir los "errores" de corrupción, entramamiento, como las diferencias en las políticas estatales según los grupos a que se destinan.

Sr. Alvaro Rojas
Sub-Secretario General
Central Unitaria de Trabajadores

Estrategia

Es el desarrollo de una lucha intensa orientada a descentralizar el poder de manera que se posibilite la participación de municipios y comunidades en la solución de sus problemas, alcanzar una política de precios y salarios diferente a la existente, así como un desarrollo sindical. Crear una nueva legislación tributaria y una política de desarrollo que se oriente a resolver los problemas del campo.

Estado

El Estado es un ente que se estructura y reestructura en función de agilizar ciertas políticas que lo hagan más eficiente, en concordancia con los intereses tanto de la oligarquía como de la Banca Internacional y el FMI.

Democratización

Es una "apertura" en la democracia en la que el pueblo tendría posibilidades realmente de decidir, ello a través de una verdadera representación de los sectores populares en las instituciones.

Modernización

Tiene como finalidad hacernos más eficientes y más autosuficientes, explotando mejor nuestros recursos marítimos, impulsando al pequeño productor, readecuando y reestructurando la economía de manera tal que haya proporcionalidad entre ésta (la modernización) y las condiciones de vida del pueblo. La misma debe darse dentro de nuevos marcos, donde se privilegien los intereses del pueblo.

Sr. Rodrigo Jiménez Vega
Director Ejecutivo
Unión Solidarista Costarricense

Estrategia

Se deben utilizar las ventajas comparativas que tiene el país para la economía de exportación: mano de obra, cercanía de mercados, caudal hidroeléctrico, turismo. Asimismo, se debe profundizar el proceso de democratización económica, cuyos beneficios permitirían a aquellos sectores que no tienen capital necesario para iniciativas de tipo empresarial, defender menos los servicios que tradicionalmente ha brindado el Estado. Dentro del proceso de democratización económica se concedería el otorgamiento de facilidades y estímulos básicamente fiscales orientados a los sectores ya mencionados de manera que puedan organizarse y participar en la actividad productiva.

Estado

El Estado es el marco regulador tanto de las relaciones entre los miembros del mismo en aspectos mercantiles, civiles y legales, como de la actividad económica; no participando en la misma a menos que permita iguales condiciones a la empresa privada en esas mismas actividades, para proteger al consumidor y asegurar el cumplimiento de las reglas del juego. También puede participar dentro de la actividad económica en aquellas áreas que sean de interés nacional (telecomunicaciones, etc.) Además el Estado es el marco regulador de la libertad, los deberes y derechos dentro de la democracia.

Democratización

Es el perfeccionamiento de la democracia costarricense. Es dar acceso a aquellos grupos de costarricenses que no necesariamente militan en partidos políticos tradicionales, y además es el perfeccionamiento de los mecanismos y procesos de la administración del Estado.

Modernización

Es la búsqueda de una eficiencia en lo que se refiere a la administración de los servicios que el Estado debe brindar a los ciudadanos. Es en suma, mejorar la eficiencia del Estado.

Sector Estatal

Actores

Eduardo Lizano
Presidente
Banco Central de
Costa Rica

Rafael Vargas
Asesor Económico
Ministerio Hacienda

Mario Carvajal
Ex-Ministro
Ministerio de
Exportación

Daniilo Jiménez
Asesor Presidencial
Ministerio de la
Presidencia

Juan M. Villasuso
Ex-Ministro
MIDEPLAN

Luis Fdo. Vargas
Vice-Ministro
Ministerio de
Trabajo y
Seguridad Social

Ottón Solís
(MIDEPLAN)

Ivette Goneva
Directora
Racionalización
del Estado
(MIDEPLAN)

Definiciones acerca de la "concertación social"

"Es un mecanismo adecuado para resolver problemas de crisis o emergencia nacional".

"Es una de las formas de enfrentar la crisis, esto es, llamar a los diferentes grupos sociales y decirles, señores todos juntos saldremos adelante de esta crisis".

"Es la distribución uniforme de la riqueza, es el desarrollo".

"Busca conciliar intereses gremialmente opuestos dentro del marco de reconocimiento de los intereses generales del país".

"Es sentar a diversos sectores para que se pongan de acuerdo, teniendo cuidado en asegurar representatividad al interior de los sectores, y teniendo muy bien definido que se quiere, hacia donde se va".

"Es una convergencia muy global para sacar al país de la actual situación de postración económica con la participación de las distintas fuerzas sociales, económicas y políticas, y que éstas converjan en este objetivo".

No se le hizo la pregunta.

No se le hizo la pregunta.

Sector Político

Actores

Definiciones acerca de la "concertación social"

Ennio Rodríguez
(PLN)

"Son las acciones concertadas, con responsabilidad estatal, que puedan realizar conjuntamente el Estado, la empresa privada y sectores de trabajadores, en la redefinición de las áreas de acción del país y del Estado".

Roberto Tovar
(PUSC)

"Es aquello que está basado en el cimiento de la realidad nacional, buscando cumplir la responsabilidad social de cada grupo, ello de acuerdo a su capacidad".

Miguel Sobrado
(PPC)

"Es un actuar discriminado teniendo presente la coyuntura político-económica que está viviendo el país, para evitar los peligros mayores, por ejemplo, la guerra, la desnacionalización".

Thelmo Vargas
(ANFE)

(Hace una valoración negativa del proceso y no emite una definición sobre lo que debe ser).

Sector Empresarial

Actores

Definiciones acerca de la "concertación social"

Jorge Woodbridge
Cámara de Industrias
de Costa Rica

"La concertación social no es negociación, sino trabajo, supone voluntad por parte de empresarios, trabajadores y gobierno, todo ello encaminado a ir modernizando al Estado buscando el equilibrio democrático".

Ernesto Ruiz
Cámara de
Exportadores

"La concertación social debe nacer de una voluntad espontánea de los dirigentes políticos, sindicales y empresariales en beneficio del interés nacional. Debe ser una iniciativa del Estado primero, que éste diga lo que quiere y luego lo hagan los otros".

Sector Popular

Actores

Definiciones acerca de la "concertación social"

Rodrigo Aguilar

"Es un mecanismo para discutir los grandes

(SEC)

problemas nacionales (empleo, educación, salud, banca) en el cual participan los tres grandes sectores de la sociedad: Estado, sector privado, trabajadores, para buscar los mecanismos de salida que permitan resolverlos. Es un pacto de gestión sobre los aspectos generales del país".

Freddy Murillo
(UPANACIONAL)

"Es reunir las ideas de los diferentes grupos (profesional, empresarial, productores, trabajadores) y llegar a un consenso entre ellos sobre el camino que se debe seguir en Costa Rica en adelante".

Luis Armando
Gutiérrez
(CCTD)

"Es que los diferentes intereses de los grupos se sujeten al interés de la sociedad, que cada uno sacrifique un poco en favor del interés social".

Alvaro Rojas
(CUT)

"Es algo que no puede darse ya que pretende concertar los intereses de los trabajadores y los patrones, los cuales son antagónicos".

Rodrigo Jiménez
(Unión Solidarista)
Costarricense)

"Es congeniar una serie de iniciativas, problemas y necesidades tanto del sector productivo, empresario, trabajadores y el Estado".

4.2. Los escenarios o desarrollos posibles de la dinámica político-institucional en Costa Rica

Como conclusión del análisis se puede decir que el escenario o desarrollo posible para el Estado costarricense en general es un escenario de continuidad, a pesar de las amenazas de ruptura de la racionalidad político-institucional predominante a partir de 1948, que fueron provocadas por la intensificación de la crisis económica, especialmente en el período 1978-1982.

En lo que respecta al proceso de modernización, si se puede hablar de la gestión de una tendencia a reorganizar el Estado.

El escenario o desarrollo posible con mayor fuerza o viabilidad es el que se deriva del planteamiento neoliberal: el crecimiento del Estado debe limitarse por cuanto la actividad productiva ya se encuentra soportando un gravamen demasiado elevado, como resultado de la carga fiscal.³⁴⁷ Al respecto se argumenta:

"...La producción nacional soporta actualmente una carga fiscal exagerada y selectiva, con selectividad contraproducente. No es sólo que la carga media es desproporcionada, sino que la marginalidad es confiscatoria. Especialmente el impuesto sobre la renta y los dividendos, y las denominadas cargas sociales... El Estado"

costarricense de hoy es oneroso, expoliatorio, ineficiente: se ha transformado en un freno a la producción nacional...³⁴⁸

Además proponen, para controlar el crecimiento del Estado, las denominadas garantías económicas, consistentes en establecer límites, constitucionalmente establecidos, a la emisión monetaria y al gasto público.³⁴⁹

Es muy fuerte la coincidencia en torno de la necesidad de sanear las finanzas públicas, disminuir el déficit fiscal y reducir el peso relativo del Estado en la economía. También hay consenso en cuanto a la necesidad de ir logrando esos cambios gradualmente.

Ahora bien, desde la perspectiva del sector estatal, del sector empresarial y de los dos partidos políticos mayoritarios, la construcción de un nuevo sector exportador, como eje de una reactivación económica sostenida y autocentrada, entraña una voluntad política que difícilmente podría asignarle al Estado el papel de mero espectador o de simple estimulador general de las exportaciones y de la reinserción de Costa Rica en el mercado mundial. Por el contrario, esta propuesta implica:

"...una estrecha relación entre el Estado y el capital privado para favorecer el surgimiento y el crecimiento del nuevo sector exportador..."³⁵⁰

Lo anterior necesariamente implica cambios en el Estado costarricense para situarlo a la altura de las exigencias que el nuevo patrón internacional de acumulación capitalista demanda:

"...Llevar a cabo las tareas de esta estrategia requiere de un sector público ágil, dinámico y eficiente... Esto significa transformaciones organizativas importantes que reduzcan los costos de los servicios de apoyo a la producción y al bienestar social y que fortalezcan las áreas que servirán de base al nuevo patrón de desarrollo, incluyendo el sistema financiero, el aparato exportador y de negociación de inversiones extranjeras y los esquemas de desarrollo de nuevas formas organizativas, empresariales y de propiedad..."³⁵¹

En este sentido se puede concluir que la tendencia que se perfila es la de que el Estado concentre y busque mayor eficiencia en las decisiones por presión empresarial y necesidades operativas del propio Estado, más que para satisfacer demandas de los sectores populares.

Este escenario, sin embargo, implica la revitalización del proyecto político de los diferentes sectores: empresarial, político y popular. La modernización del Estado se considera indispensable para sentar las bases de una nueva etapa de crecimiento económico sostenido, pero también se considera indispensable para fortalecer y profundizar la democracia política.³⁵²

De no ser así, y de no detenerse la agudización de las desigualdades sociales:

"...es muy probable que la crisis económica desembocque en procesos de crisis política que ponga en jaque las bases mismas jurídicas e institucionales del sistema que nos rige, adentrándonos, entonces sí, en el túnel coercitivo que conduce a la constitución del Estado autoritario, cuya base de legitimidad no es ya el consenso sino la fuerza..."³⁵³

Desde esta perspectiva, la cuestión del Estado adquiere una dimensión ética que lleva a preguntarse qué forma de Estado se está requiriendo

para la Costa Rica de la próxima década ¿para qué y en beneficio de quienes?³⁵⁴

Se introduce así la cuestión de la democratización del Estado que, como se ha afirmado, desde la perspectiva neo-liberal entra en conflicto o contradicción con su proceso de modernización.

Sin embargo, también se ha demostrado que el neo-liberalismo en Costa Rica no es más que un referente político e ideológico que, defendido por actores nacionales e internacionales, se enfrenta a las propuestas derivadas del estructuralismo desarrollista en el complejo proceso de definición de la política global y de las políticas particulares. Como resultado, la práctica política de los diferentes actores, especialmente del gobierno, tiende a mostrar una combinación peculiar —una forma cada vez más híbrida— de elementos de ambos referentes teóricos.

Por otra parte, la concepción que prevalece en cuanto al proceso de democratización se refiere a ciertas modificaciones en la forma de "participación política" de sectores con poder económico en la toma de decisiones, en la formulación de políticas estatales y en su control; todo esto como consecuencia de los "reacomodamientos" institucionales que, a la vez, son manifestaciones de los giros dados en el papel que juega el Estado en la sociedad.

La racionalidad político-institucional en Costa Rica asume características muy particulares, incluso en el cumplimiento de los acuerdos con los organismos financieros internacionales. El plan de traspaso de servicios a ex-servidores públicos y la cooperativización de algunas empresas de CODESA, por ejemplo, dan cuenta de una voluntad política más acorde con la tradicional racionalidad político-institucional del país que con las propuestas de actores, tanto internas como externas, que impulsan una estrategia neo-liberal.

Por otra parte, prevalece la tendencia hacia la reorganización del sistema político, en la cual las dos agrupaciones político-partidarias más importantes, el PLN y el PUSC, han comenzado a moverse en un bipartidismo consensual y negociado.³⁵⁵

Paralelamente, la década del ochenta presencia el punto más crítico del movimiento político de izquierda en el país, debido principalmente a³⁵⁶:

—La falta de claridad sobre el horizonte hacia el cual debe avanzar esta sociedad, enfrentando problemas, tales como, el tipo de desarrollo económico más apropiado, la posición frente al problema de la democracia, la participación y la igualdad reales del pueblo, la definición de una política exterior independiente, etc. Sobre estos temas, la izquierda adelanta una serie de generalidades bastante difusas y únicamente se rescatan una serie de puntos que tienen un carácter muy inmediato para agitarlos en las reuniones políticas.

—Una relación muy tradicional entre el partido y sus seguidores. El poco arraigo de los partidos de izquierda entre los electores no se puede explicar de otra manera que no sea por la incapacidad de los partidos para echar raíces en la vida cotidiana del pueblo, aprendiendo en la experiencia concreta de los sectores populares una manera diferente de hacer política desde la izquierda, descubriendo lo nuevo en una relación dinámica con los sujetos de la historia. Dentro de los partidos de izquierda parece privar una

visión exterior que consiste en pensar que la conciencia revolucionaria se inyecta al pueblo por medio de una intelectualidad revolucionaria, agrupada en el partido, porque el pueblo no es capaz de adquirir conciencia de otra manera.

Desde una perspectiva optimista, los dirigentes de las dos agrupaciones políticas de izquierda que mantienen alguna vigencia en el escenario político nacional —el Partido del Pueblo Costarricense y el Partido Vanguardia Popular— creen que la experiencia de la división del Partido Socialista Costarricense (PSC) y del Partido Vanguardia Popular (PVP), así como las serias repercusiones que estas divisiones han tenido para el movimiento de izquierda en sí, para el movimiento popular en general y la pérdida de su presencia tanto en el escenario nacional como en el internacional, harán que se entre en un período de análisis de las causas de estas divisiones y, con base en eso, se pueda definir su propia estrategia para los próximos años.

Finalmente, la posibilidad de que el movimiento popular enfrente las políticas que impulsa el gobierno y plantea opciones viables, depende en gran medida de su capacidad para detectar y develar la intencionalidad oculta detrás del carácter gradual y consensual de las medidas, así como el proceso de transformaciones del que forman parte. Depende, además, del nivel de independencia política e ideológica que las organizaciones populares mantengan frente a las directrices gubernamentales.³⁵⁸

En ese sentido, el carácter fragmentario que ha caracterizado al movimiento popular y que continúa reproduciéndose, no da visos claros de una articulación de fuerzas que logre generar alternativas reales a las estrategias impulsadas por el gobierno y los sectores empresariales.

El auge del movimiento solidarista, la iniciativa de fortalecer a los gobiernos locales y las políticas de democratización económica y de concertación social demuestran una línea de continuidad en el proceso de democratización del Estado costarricense que, a la vez, implica la desmovilización del movimiento popular.

Quizás, las luchas campesinas y el movimiento precarista urbano sean las respuestas populares más autónomas. Fue precisamente la generalidad que adquirió el precarismo urbano en Costa Rica y la fuerza que tomó el movimiento popular por la vivienda, a finales de la década del setenta y a principios de la década del ochenta, lo que determinó, en gran medida, que el tema de la vivienda fuera uno de los centrales de la campaña electoral del Presidente Arias Sánchez (1986-1990) y de su política gubernamental respecto de construir 80.000 viviendas durante su período presidencial.

En términos generales, sin embargo, se puede concluir que no existe una vocación de ruptura con el orden establecido en los sectores populares y que, por lo tanto, el proceso de democratización del Estado costarricense tiene más posibilidades de seguir siendo inducido por los sectores estatal y empresarial más que por los sectores populares.

Notas

¹ Rojas-Aravena, Francisco, "Costa Rica y la mediación de Contadora", *Revista Aportes*, C.R., San José, Editorial Aportes para la Educación S.A., año 5, núm. 28, marzo-abril, 1986.

² Al respecto véase Moreiras, José Alfonso, "Cronología de la negociación económica internacional, 1944-1981", *Comercio Exterior*, México, D.F., Vol. 31, núm. 7, julio 1981, págs. 788-799; Maza-Zavala, D.F., "El nuevo orden económico internacional: un reto para el socialismo democrático", Venezuela, Caracas, ULDIS/CEDAL/Revista Nueva Sociedad, Ponencia presentada al Seminario Latinoamericano, 9-13 de julio, 1979; Colmenares-Paramo, David, "20 mitos de la crisis financiera internacional", *Economía de América Latina*, México, D.F., CIDE, núm. 4, marzo 1980; Rivera, Eugenio, *El Fondo Monetario Internacional y Costa Rica: 1978-1982*, C.R., S.J., DEI, 1982; Tomassini, Luciano, "Las negociaciones Norte-Sur y el cambio de las relaciones internacionales de los países en desarrollo", en *El Trimestre Económico*, México, D.F., FCE, Vol. XLIX, núm. 193, enero-marzo 1982; Baez, René, *Teorías sobre el subdesarrollo*, México, D.F., E. Diógenes, S.A., 1975; Graciarena, Jorge, "La industrialización como desarrollo. Políticas industrializadoras, orden social y estilos neo-liberales", *El Trimestre Económico*, México, D.F., Vol. XLIX (1), núm. 193, enero-marzo 1982.

³ Vega, José Luis, "Las bases sociales de la democracia en Costa Rica", Panamá, Ponencia presentada al XII Congreso Latinoamericano de Sociología, noviembre 1979.

⁴ Rojas-Aravena, F., op. cit.; Rovira, Jorge, *Estado y política económica en Costa Rica 1948-1970*, C.R., S.J., Ed. Porvenir, S.A., 1982.

⁵ Salazar, Jorge Mario, *Políticas y reforma en Costa Rica: 1914-1958*, C.R., San José, Ed. Porvenir, S.A., 1981, págs. 150-162.

⁶ Cerroni, Umberto, "La crisis de la democracia y el Estado moderno", en *Problemas de la ciencia, política contemporánea*, México, D.F., UNAM, 1969.

⁷ Idem.

⁸ Salazar, J. M., op. cit., pág. 124; Rojas, Manuel, *Lucha social y guerra civil en Costa Rica 1940-1948*, C.R., S.J., Ed. Porvenir, S.A., Colección Debate, 1979; Rovira, J., op. cit., pág. 125.

⁹ Palma, Diego, "El Estado y la desmovilización social en Costa Rica", *Estudios Sociales Centroamericanos*, C.R., S.J., CSUCA, Programa Centroamericano de Ciencias Sociales, año IX, núm. 27, setiembre-diciembre, 1980, págs. 184-206.

¹⁰ En la "guerra civil" de 1948 resultó vencedor el Movimiento de Liberación Nacional, el cual dio base para la creación del Partido Liberación Nacional (PLN), en 1951, cuya fuente ideológica principal fueron los postulados de la social-democracia internacional. Al respecto véase, Salazar, J. M., op. cit., págs. 163-164; Rojas, M., op. cit.; Romero Pérez, Jorge Enrique, *La Social-democracia en Costa Rica*, C.R., S.J., Imprenta Trejos Hnos., 1977; Rovira, J. op. cit., págs. 119-133; Fernández, Janina, "Políticas de estabilización económica en Costa Rica 1950-1982", C.R., S.J., UCR/ICAP, Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública, Tesis para optar al grado de Magister Scientiae, 1984, págs. 53-62; Solís, Manuel y Francisco Esquivel, *Las perspectivas del reformismo en Costa Rica*, C.R., S.J., DEI/EDUCA, Colección Centroamericana, 1980, págs. 19-22.

¹¹ Figueres-Ferrer, José, *Cartas a un ciudadano*, Carta núm. 4: "Arte el Derecho Electoral", C.R., S.J., Imprenta Nacional, 1956, págs. 36-39.

¹² Solís, M. y Esquivel, F., op. cit., págs. 23-35; Salazar, J. M., op. cit., págs. 23-35, págs. 154-158.

13 Con excepción del período 70-78 durante el cual controló el gobierno por dos veces consecutivas el PLN.

14 Palma, D., op. cit., pág. 189.

15 Durante las administraciones gubernamentales Figueres-Ferrer (1953-1956), Orlich-Bolmarich (1962-1968), Figueres-Ferrer (1970-1974) y Oduber Quirós (1974-1978), véase Rovira, J., op. cit., págs. 63-117; Fernández, J., op. cit., págs. 167-255.

16 Rovira, J., op. cit., pág. 44; Figueres-Ferrer, J., op. cit., pág. 91.

17 Se ha señalado al "keynesianismo" como el fundamento e inspiración teórica del sistema económico que se conformaba como resultado de la política económica y social impulsada por el PLN. Véase Figueres-Ferrer, J., op. cit., págs. 116-133; Facio, Rodrigo, "Planificación en régimen democrático, C.R., S.J., UCR, *Revista de Ciencias Sociales*, separata del núm. 4, setiembre 1959, págs. 25-37. Sin embargo, también se dio una fuerte influencia de las ideas de la CEPAL sobre planificación económica, originadas por la preocupación de ordenar el proceso de sustitución de importaciones como base de su estrategia de desarrollo. Y, según Furtado, op. cit., págs. 248-249: ese conjunto de ideas constituye una línea autónoma en la evolución de las ideas en ese campo, por cuanto se separa no solamente de la planificación socialista surgida con el propósito de modificar el conjunto de la estructura económica y de la necesidad de coordinar decisiones de inversión en un sistema en el que el consumidor pierde en gran parte (si no toda) su autonomía, como de la surgida en Europa Occidental, que tuvo como punto de partida la preocupación de coordinar programas sectoriales y de alcanzar el "pleno empleo" de los factores de la producción.

18 Rovira, J., op. cit.; Fernández, J., op. cit.

19 Rovira, J., op. cit., pág. 62; Zeledón, Marco Tulio, *Historia constitucional de Costa Rica en el bienio 1948-1949*, C.R., S.J., SPI, Ensayo de Derecho Político, 1950; Aguilar, Oscar, *La Constitución de 1949*, C.R., S.J., ECR, 1974; Araya, Carlos, *Historia económica de Costa Rica, 1950-1970*, C.R., S.J., Ed. Fernández-Arce 1975, pág. 10.

20 Vega, Mylena y Fernández, Oscar, "La creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA)", C.R., S.J., UCR, IICE, Documentos de Trabajo, núm. 39, octubre 1982, pág. 9; Rovira, J., op. cit., págs. 47-50; Solís, M. y Esquivel, F., op. cit., págs. 22-39; Salazar, J. M., op. cit., págs. 147-149; Fernández, J., op. cit., pág. 53; Araya, C., op. cit., págs. 117-121. Todos estos autores coinciden en que la nacionalización de los depósitos bancarios se constituyó en el fundamento económico más significativo del proyecto intervencionista de los social-demócratas, considerándose, además, como uno de sus triunfos sobre la tendencia política "liberal" y como una de las medidas de mayor trascendencia económica y social para Costa Rica.

21 Vega, M. y Fernández, O., op. cit., pág. 9.

22 Palma, D., op. cit., pág. 189.

23 Fernández, J., op. cit., pág. 60; Achio, Mayra y Escalante, Ana Cecilia, *Azúcar y política en Costa Rica*, C.R., S.J., ECR, 1985, págs. 117-134.

24 Achio, M. y Escalante, A. C., op. cit.; Aguilar, Irene, *Una caracterización socioeconómica del grupo ganadero exportador (casos de San Carlos y Guanacaste) 1960-1980*, C.R., S.J., UCR, IIS, 1985; Ellis, Frank, *Las transnacionales del banano en Centroamérica*, C.R., S.J., EDUCA, 1983.

25 Escalante, Ana Cecilia, "La política de promoción de exportaciones en Costa Rica: un análisis político y administrativo", C.R., S.J., UCR/ICAP, Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública, Tesis para optar al grado de Magister Scientiae, 1988.

26 Palma, D., op. cit., págs. 185-186. Este autor aclara que Gramsci elaboró, como

instrumento para el análisis de la dominación, la dupla conceptual *hegemonía-coerción*. El "bloque dominante" ejerce su hegemonía sobre los sectores sociales subordinados que aceptan su dirección, en tanto que ejerce coerción sobre los sectores sociales antagonistas que rechazan esa dirección. De manera que el "bloque" capaz de ejercer hegemonía debe ser una fuerza fundamental en la sociedad, con el cual pueda reducir y al cual se pueda incorporar el resto. La relación de hegemonía significa que son los intereses del "bloque dominante" (en el caso de C.R. representado por las dos agrupaciones político-partidarias más importantes, PLN y PUSC) los que prevalecen y orientan el conjunto social mientras que los intereses que corresponden a los sectores secundarios son seleccionados, reformulados y jerarquizados según su capacidad de articulación con el proyecto del bloque hegemónico. Un cierto *compromiso* es la condición para ejercer hegemonía política. El hecho de la hegemonía supone, indudablemente, que se tomen en cuenta los intereses y las tendencias de los sectores sobre los cuales se ejerce hegemonía, lo cual establece un cierto acuerdo de compromiso; en otras palabras, el bloque hegemónico realiza sacrificios de un orden económico corporativo. Pero no hay duda de que tales sacrificios y semejantes compromisos no pueden afectar lo esencial, pues si la hegemonía es ético-política, no puede sino ser, al mismo tiempo, económica, no puede dejar de tener su fundamento en la función determinante que el bloque dominante ejerce en los sectores decisivos de la actividad económica. Palma refiere al lector a Gramsci, Antonio, *Ouvres Choiesies*, Francia, París, Ed. Sociales, 1959, pág. 221; Portelli, Hughes, *Gramsci y el bloque histórico*, México, D.F., Siglo XXI, 1978, págs. 65-91.

27 Sólo en una ocasión durante el período 1948-1982, en 1974 la agrupación político-partidaria en el gobierno (PLN) alcanzó la continuidad por reelección.

28 En entrevista por televisión, el Ex-ministro de Seguridad Pública (1978-1982), J. J. Echeverría Brealey, hombre de confianza del Ex-presidente Rodrigo Carazo Odio, y ex-liberacionista (igual que el Presidente), reconoció esa unidad fundamental de las organizaciones políticas de la burguesía y lo expresaba así: "Tanto en Liberación como en la Unidad, coinciden sectores muy tradicionales como otros progresistas, por eso, en Costa Rica, los conflictos se dan al interior de la agrupaciones políticas y no entre partido y partido".

29 De la O., Julia, "El crecimiento de la administración pública en el desarrollo: el caso de Costa Rica (1950-1980)", C.R., Heredia, UNA, Facultad de Filosofía y Letras, Tesis de Licenciatura, 1982.

30 Garita, Luis, "El proceso de burocratización del Estado costarricense", *Revista de Ciencias Económicas*, vol. 1, núm. 1, primer semestre, 1981, págs. 105-117; Rovira, J., op. cit., págs. 50-59.

31 Facio, R., op. cit., pág. 15; Rovira, J., op. cit., págs. 87-117; Carvajal Herrera, Mario, "La planificación en Costa Rica", C.R., S.J., UCR, Facultad de Ciencias Económicas y Derecho, Tesis de Licenciatura, 1969.

32 Rovira, J., op. cit., pág. 176; Fernández, J., op. cit., pág. 123; OFIPLAN, *Evolución Socioeconómica de Costa Rica 1950-1980*, C.R., S.J., EUNED, 1982, págs. 307-309.

33 Fernández, J., op. cit., pág. 167.

34 Aguiluz-Ferrari, Dennis, "La burocracia estatal en Centroamérica", *Revista Centroamericana de Administración Pública*, C.R., S.J., ICAP, julio-diciembre, 1981, págs. 11-87. En Costa Rica, mediante la Ley N° 1581 del 30 de mayo de 1953 se promulgó el Estatuto de Servicio Civil y año y medio después se aprobó el respectivo Reglamento, mediante el Decreto Ejecutivo N° 21 del 14 de diciembre de 1954. Véase Dirección General de Servicio Civil, *El Servicio Civil Costarricense*, C.R., S.J., Depto. de Entrenamiento, Programa de Adiestramiento para el Reclutamiento, agosto 1979. Con el régimen de Servicio Civil se pretende garantizar a los trabajadores del Estado

el derecho a perdurar en sus respectivos puestos sin importar los cambios acontecidos en la vida política del país. Véase Rovira, J., op. cit., págs. 110-116.

35 Garita, L., op. cit., págs. 110-116.

36 Solís, M. y Esquivel, F., op. cit., págs. 75-76.

37 Rivera, Eugenia, op. cit.; Maza-Zavala, D.R., op. cit.; Estéves, Jaime, "Crisis del Orden Internacional y Tercer Mundo. La confrontación Norte-Sur en los años ochenta", México, D.F., CEESTEM/Ed. Nueva Imagen, 1983, Graciarena, Jorge, op. cit.

38 Sojo, Ana, *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*, C.R., S.J., EDUCA, Colección Seis, 1984, págs. 71, 76-88.

39 Garita, L., op. cit., pág. 111.

40 Vega M. y Fernández, O., op. cit., págs. 8, 60.

41 Solís, M. y Esquivel, F., op. cit., pág. 75; Achio, M. y Escalante, A.C., op. cit.

42 Fernández, J., op. cit., págs. 168-169, refiere a Vega, Milena, *Estado costarricense de 1974-1978: CODESA y la fracción industrial*, C.R., S.J., Ed. Hoy, 1982, en que describe la naturaleza y desarrollo del conflicto que se suscitó entre el Poder Ejecutivo y la fracción industrial a raíz de CODESA, el cual tuvo consecuencia en el apoyo que esa fracción retiró al PLN y otorga al Partido Unidad que triunfa en las elecciones de 1978.

43 Fernández, J., op. cit., págs. 168, 258, cita núm. 20.

44 Achio, M. y Escalante, A.C., op. cit., págs. 103-110.

45 Quijano, Anibal, *Clase obrera en América Latina*, C.A., EDUCA, 1976, págs. 60-63.

46 Gough, Ian, "Gastos del Estado en el capitalismo avanzado", fotocopias, s.i., s.e., s.f.

47 Banfi, R., "A propósito de 'El imperialismo' de Lenin", en Santi, P. y otros, *Teoría del imperialismo*, Arg. B.A., Ediciones Pasado y Presente, 1973, pág. 99.

48 Ottone, Ernesto, "La transformación del Estado en América Latina. Desarrollo histórico y visión del futuro", en Marther, Gonzalo, (comp.), *Diseños para el cambio. Modelos socioculturales*, Venezuela; Caracas, Ed. Nueva Sociedad/UNITAR/PROFAL, 1987, pág. 135-257.

49 Torres, Edelberto y González, Vinicio, "Naturaleza y crisis del poder en Centroamérica", *Estudios Sociales Centroamericanos*, C.A., CSUCA, Programa Centroamericano de Desarrollo de las Ciencias Sociales, núm. 3, 1972, pág. 65.

50 Salado, Luis Raúl, "La dinámica del poder en Guatemala (Síntesis Sociológica)", C.R., S.J., UCR, Tesis de Licenciatura en Sociología, 1977, pág. 5.

51 Ottone, E., op. cit., pág. 238.

52 Ozlak, Oscar, *Políticas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Argentina, Buenos Aires, CEDES, Vol. 3, núm. 2, 1980, pág. 16.

53 Idem.

54 Idem.

55 Ottone, E., op. cit., pág. 236.

56 Ulate-Blanco 1949-1953 (Oposición); Figueres-Ferrer 1953-1958 (PLN); Echandi-Jiménez 1958-1961 (Oposición); Orlich-Bolmarcich 1962-1966 (PLN); Trejos-Fernández 1966-1970 (Oposición); Figueres-Ferrer 1970-1974 (PLN); Oduber-Quirós 1974-1978 (PLN).

57 Escalante, A. C., op. cit., logra demostrar que la administración gubernamental Trejos-Fernández (1966-1970) cristaliza con claridad esa forma híbrida de la práctica política costarricense.

58 Aguiluz-Ferrari, D., op. cit., pág. 25.

59 Fernández, Janina y Escalante, Ana Cecilia, "Crítica a las conceptualizaciones de la política económica contemporánea", *Revista Centroamericana de Administración Pública*, Costa Rica, San José, ICAP, núm. 4, Año II, enero-junio 1983, págs. 51-65.

60 Lichtensztein, Samuel, "Sobre el informe y el papel de las políticas de estabilización en América Latina", *Economía de América Latina*, México, D.F., CIDE, núm. 1, setiembre 1978.

61 Graciarena, J., op. cit., págs. 1216-1218.

62 Gurrieri, Adolfo, "El proceso técnico y sus puntos: la idea de desarrollo en la obra de Raúl Prebisch", en *Comercio Exterior*, México, D.F., Banco de Comercio Exterior, S.A., Vol. 31, núm. 12, diciembre 1981, pág. 1354.

63 Idem., pág. 1356.

64 Aguiluz-Ferrari, D., op. cit., pág. 25.

65 Idem, pág. 51, advierte este autor que "muchos de estos casos son considerados por los 'racionalistas' de la administración pública como muestra de ineficiencias, si no de 'irracionalidad', dentro del aparato burocrático, lo que los mueve a proponer acciones tendientes a extirpar tales males sin encontrar eco en el nivel decisorio superior. Esto último es explicable si se toma nota de que varias de esas contradicciones burocráticas, lejos de ser la consecuencia de decisiones irracionales obedecen a objetivos políticos predeterminados, que han sido adoptados con miras a orrear la toma de decisiones con respecto de conflictos entre grupos burocráticos momentáneamente en pugna, o entre fracciones de la clase dominante, cuyo enfrentamiento o conciliación es de esa manera descendido al nivel de 'ejecución' del aparato estatal. Por otra parte, tales 'patologías administrativas' no necesariamente son una muestra de desperdicio e ineficiencia, pues a veces pueden ser la manifestación de las inconsistencias que, por desconocimiento de la realidad en la que actúa la burocracia, encuentra en la práctica el modelo óptimo de organización racional del aparato estatal diseñado por los reformadores administrativos.

66 Idem., pág. 25.

67 Idem., págs. 25-26.

68 Idem., pág. 26.

69 Ibidem.

70 Estévez, J., op. cit.; Tomassini, L., op. cit.; Colmenares-Páramo, D., op. cit.; Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1983*, USA, Washington D.C., 1983.

71 Fernández, Janina, "Relaciones económicas Estados Unidos-América Latina en el período de la Administración Reagan: Texto y contexto del neoconservadurismo", Panamá, ILDIS/SELA, Trabajo presentado a la Reunión Regional, "Relaciones Económicas Estados Unidos-América Latina", noviembre 1982.

72 Fernández, J. y Escalante, A.C., op. cit., pág. 56.

73 Ibidem.

74 Méndez, Orlando y otros, "Dinámica de la economía centroamericana, analizada a partir del comercio exterior: 1929-1975", C.R., S.J., CSUCA, Programa Centroamericano de Ciencias Sociales, Cuadernos N° 45 (Circulación interna), s.f., pág. 5.

75 Caputto, Orlando y Pizarro, Roberto, *Dependencia y relaciones internacionales*, C.R., S.J., EDUCA, 1974, pág. 13.

76 Friedman, Milton, *Capitalismo y libertad*, España, Madrid, Ed. Rialp, pág. 30.

77 Ibidem.

78 Silva-Colmenares, Julio, "Participación y efectos del neoliberalismo en Colombia", *Comercio Exterior*, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior S.A., Vol. 32, núm. 6, junio 1983, pág. 619.

79 Fernández, J. y Escalante, A. C., op. cit., pág. 55.

80 Idem., págs. 56-67; Villareal, René, "Monetarismo e ideología", *Comercio Exterior*, México, D.F., Vol. 32, núm. 10, octubre 1983, pág. 1060; Silva-Colmenares, J., op. cit., pág. 619; Graciarena, J., op. cit., pág. 1223. En muchos de esos países el argumento de la mano invisible del mercado se ha utilizado para justificar la mano militar del autoritarismo totalitario.

81 Silva-Colmenares, J., op. cit., pág. 609.

82 Ibidem.

83 Ibidem.

84 CEPAL, "La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina", Estudios e Informes, núm. 32, E/CEPAL/G.1289, 583, II.G.29, Chile, Santiago, 1983.

85 Ottone, E., op. cit., pág. 249.

86 Graciarena, Jorge, "El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, perspectiva", *Pensamiento Iberoamericano*, España, Madrid, núm. 5, 1984, pág. 27.

87 Silva-Michelena, José Agustín, "El desarrollo en función de la paz: un modelo alternativo", en Marher, Gonzalo y otros, op. cit., pág. 274.

88 Estévez, Jaime, "Crisis económica internacional y cambio político", en Muñoz, Heraldo (comp.), *Crisis y desarrollo. Alternativas en Latinoamérica*, Chile, Santiago, E. Aconcagua, 1985, pág. 138.

89 Silva-Michelena, J. A., op. cit., pág. 275.

90 Idem., pág. 276.

91 Idem., pág. 274.

92 De Brunhoff, Suzanne, *La política monetaria*, México, D.F., 1978, pág. 145-154. Esta autora considera que, a pesar de las profundas diferencias entre la posición liberal y la keynesiana, ambas son estrategias de la burguesía que conciben la política económica como intervención de un sujeto político que actúa de una manera exógena y no endógena y específica. Es por eso que, según la misma autora, la crisis político-económica no modifican las condiciones políticas, o sea, las formas de actividad económica de Estado, de la cual el capital no puede desligarse.

93 Aguilar-Fong, Justo, *Los gobiernos municipales de Costa Rica. Una breve interpretación económica de su evolución durante el período 1950-1981*, C.R., S.J., IFAM, 1982.

94 Muñoz, Hugo Alfonso, *La Asamblea Legislativa en Costa Rica*, C.R., S.J., ECR, págs. 253-254.

95 Baker, Christopher E., "The Costa Rican Legislative Assembly: A Preliminary Evaluation of the Decisional Function", en Weston H. Agor, *Latin American Legislatures. Their Role and Influence*, citado por Ronald Fernández, "Estabilidad y subdesarrollo: un análisis preliminar de la burocracia en Costa Rica", *Revista de Ciencias Sociales*, C.R., S.J., UCR, núm. 11, abril 1976, págs. 17-40.

96 Fernández, J., op. cit., pág. 49.

97 Broderssohn, Víctor, "Sobre el carácter dependiente de la burguesía industrial" en Pinto, Aníbal y otros, *Chile Hoy*, México D.F., Siglo XXI, 1972, pág. 324. Hay suficiente evidencia que fundamenta la tesis que defiende la existencia en Costa Rica de una articulación de intereses que lleva a la definición e identificación de una "burguesía genérica", antes que el surgimiento de burguesías específicas identificadas con una particular actividad económica o estatal. Al respecto véase Solís, M. y Esquivel, F., op. cit., págs. 11-17, 38; Rovira, J., op. cit., págs. 48-49; Achío, M. y Escalante, A. C., op. cit., págs. 134-136, 154-155.

98 Se dio un proceso de pérdida creciente de soberanía en lo que respecta a las decisiones de política económica y la utilización de sus instrumentos, especialmente aquellos relacionados con el comercio, la inversión y el financiamiento externos, proceso que se profundiza conforme avanza la integración económica regional. Al respecto véase Lizano, Eduardo, *Escritos sobre integración económica*, C.R., S.J., ECR, 1982, pág. 26; Izurieta, Carlos, "La concentración industrial en Costa Rica", *Comercio Exterior*, México D.F., Vol. 32, núm. 12, diciembre 1982, págs. 1354-1357.

99 Palma, Diego, op. cit., págs. 184-206.

100 Idem., pág. 183.

101 Idem., págs. 189-190. Este autor explica que, antes de 1948, la organización político-social con base en la economía agroexportadora de monocultivo (café) y una situación poblacional que permitió, en los momentos de contracción económica, el desplazamiento de la sobrepoblación relativa hacia economías de autoconsumo que ampliaban la frontera agrícola en un proceso de colonización espontánea, sirviendo de "válvula de escape" que diluyó presiones sociales imposibles de absorber por el sistema de dominación. Refiere a Camacho, Daniel, "Por qué subsiste la democracia en Costa Rica", en Zelaya, Chéster y otros, *Democracia en Costa Rica*, C.R., S.J., EUNED, 1978, como el autor que ha trabajado el concepto de "válvula de escape" como elemento reproductor de las relaciones sociales en Costa Rica.

102 Idem., págs. 185-186.

103 Idem., págs. 194-195.

104 Idem., pág. 191.

105 Solís, M. y Esquivel, F., op. cit., pág. 38.

106 Idem., pág. 30; Palma, D., op. cit., pág. 190.

107 Palma, D., op. cit., pág. 195.

108 Idem., págs. 193-194.

109 Idem., pág. 190.

110 Idem., págs. 190-191.

111 Idem., págs. 191-193.

112 Quirós, Teresa, "Análisis crítico de los métodos tradicionales del servicio social", C.R., S.J., UCR, IIS, 1977.

113 Palma, D., op. cit., pág. 195.

114 Sojo, Ana, "La democracia política y la democracia social. Una visión desde Costa Rica", *Revista de Ciencias Sociales*, C.R., S.J., UCR, núm. 31, marzo 1986, págs. 39-80.

115 Camacho Monge, Daniel, "Movimientos sociales, algunas discusiones conceptuales", C.R., S.J., UCR, IIS, Avances de Investigación núm. 54, 1985, pág. 8.

- 116 Idem., págs. 3-5. El autor señala una diferencia entre movimiento popular y movimientos populares. El primero constituye una etapa superior de confluencia de diferentes movimientos populares. Los movimientos populares, por su parte, son una dinámica generada en la sociedad civil, la cual se orienta intencionalmente a la defensa de intereses populares específicos. Su objetivo es, sin embargo, la sociedad política, es decir, lograr una modificación en el ámbito del Estado. Los movimientos populares pueden ser locales, regionales, clasistas, pluriclasistas y por reivindicaciones específicas. Pueden estar organizados o no.
- 117 Donato, Elisa y Rojas, Manuel, "Problemas y perspectivas del sindicalismo costarricense", C.R., S.J., *Revista Aportes*, núm. 24, abril-mayo, 1985, pág. 32.
- 118 CEPAS, "Acerca del sindicalismo en Costa Rica", *Cuadernos de Estudio*, 1985, pág. 11.
- 119 Ibidem.
- 120 Donato, E., op. cit., pág. 34.
- 121 Idem., pág. 32.
- 122 Argüello-Rodríguez, Manuel, "El movimiento urbano en Costa Rica", C.R., S.J., UCR, Tesis para optar al grado de Magister Scientiae en Sociología, 1983, pág. 17.
- 123 Idem., pág. 32.
- 124 Idem., pág. 24.
- 125 Idem., pág. 35.
- 126 Idem., pág. 43.
- 127 Idem., pág. 207.
- 128 Idem., pág. 212.
- 129 La Federación Nacional de Juntas Progresistas llegó a tener más de trescientos afiliados a mediados de la década del sesenta.
- 130 Argüello-Rodríguez, M., op. cit., pág. 50.
- 131 Idem., pág. 52.
- 132 Idem., pág. 56.
- 133 Idem., pág. 58.
- 134 Idem., pág. 60-61.
- 135 Mora Valverde, Eduardo, *El problema de la vivienda en Costa Rica*, C.R., S.J., Documentos de Estudio, Partido Vanguardia Popular, pág. 4.
- 136 Echandi Luichen, Ricardo, "Informe del Director del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo". Citado por Eduardo Mora Valverde, op. cit., pág. 4.
- 137 Mora Valverde, E., op. cit., pág. 5.
- 138 Menjivar, Rafael, Moy Li Kam, Sul y Portuquez, Virginia, "El movimiento campesino en Costa Rica", en *Movimientos Populares en Centroamérica*, UNU, IIS, UNAM, FLACSO, Ed. Educa, 1985, pág. 437.
- 139 Idem., págs. 446-450.
- 140 Idem., pág. 444.
- 141 Idem., pág. 445.
- 142 Idem., pág. 452.
- 143 Idem., pág. 451.
- 144 Idem., pág. 456.

- 145 Idem., pág. 461.
- 146 Fernández, J., op. cit., 1984, págs. 211-245; Rovira, Jorge, "Costa Rica: economía y Estado. Notas sobre su evolución reciente y el movimiento actual", *Estudios Sociales Centroamericanos*, C.R., S.J., CSUCA, año IX, núm. 26, mayo-agosto 1980, pág. 57.
- 147 Rovira, J., op. cit., 1980, pág. 67.
- 148 Fernández, J., op. cit., 1984, pág. 213.
- 149 Sojo, Ana, "Morfológica de la política estatal en C.R. y crisis económica", C.R., S.J., UCR, IICE, Documentos de Trabajo, núm. 73, 1984.
- 150 Fernández, Janina, "Gestión estatal y crisis económica en Costa Rica 1970-1982", en Salyano, Raúl y otros, *Estado, Administración Pública y crisis en América Latina*, Experiencias Nacionales, Venezuela, Caracas, CLAD, 1986, pág. 450.
- 151 Idem., pág. 274.
- 152 Rovira, Jorge, "Del desarrollo de Costa Rica y su crisis en el período de posguerra: 1948-1984", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, C.R., S.J., UCR, 11(1), 1985, págs. 23, 42.
- 153 Cardona, Rafael, "Aparato estatal, democracia y crisis en Centroamérica", en Salyano, R. y otros, op. cit., págs. 335-339.
- 154 Ibidem.
- 155 Idem., págs. 335-337.
- 156 Sojo, A., op. cit., 1986.
- 157 Cardona, R., op. cit., págs. 336-337.
- 158 Idem., pág. 337.
- 159 Ibidem.
- 160 Fernández, J., op. cit., 1986, págs. 235-245.
- 161 Idem., pág. 241.
- 162 Idem., pág. 445.
- 163 Idem., pág. 446.
- 164 Rovira, Jorge y Trejos, Juan Diego, "El curso de la crisis de Costa Rica y las opciones de política económica en el segundo lustro de los años ochenta", *Revista de Ciencias Económicas*, C.R., S.J., UCR, Vol. V, núm. 2, 3/22, 1985, pág. 6.
- 165 Rovira, J., op. cit., 1985, pág. 31.
- 166 Cardona, R., op. cit., pág. 337.
- 167 OFIPLAN, *Desarrollo económico y social de Costa Rica, 1950-1980*, C.R., S.J., EUNED, 1980, pág. 307.
- 168 Ibidem.
- 169 Idem., pág. 327.
- 170 Idem., pág. 332.
- 171 Ibidem.
- 172 Ibidem.
- 173 Sojo, Ana y Rivera, Eugenio, "Costa Rica: del interregno al gradualismo", en *Estado y crisis en Centroamérica en la década de los años ochenta*, C.R., S.J., ICA-DIS, Documentos de Trabajo.

- 174 Blanco, Gustavo y Navarro, Orlando, "El Movimiento Solidarista costarricense y la nueva estrategia de intervención de la burguesía en el movimiento laboral costarricense", Tesis, Escuela de Antropología y Sociología, Universidad de Costa Rica, 1982, págs. 8-73. "El movimiento solidarista se gesta en Costa Rica desde la década de los años cuarenta. En su desarrollo histórico ha pasado por dos etapas: la etapa de gestación que abarca de 1947 a 1960, en la que se destaca el papel desarrollado por Alberto Marín Chavarría, reconocido político y abogado costarricense, quien introduce en la escena socio-política del país un proyecto con carácter eminentemente ideológico, consistente en una colaboración eficiente del obrero y el patrón para aumentar la producción y, con ello, impulsar el desarrollo del país. El segundo período comprende de 1960 a 1970, durante el cual el solidarismo atraviesa por una etapa de estancamiento.
- 175 Idem., pág. 55-67.
- 176 Idem., pág. 98.
- 177 Fernández, J., op. cit., 1986, pág. 450.
- 178 Sojo, A. op. cit., 1986, págs. 39-48.
- 179 Rovira, J., y Trejos, J. D., op. cit., pág. 13.
- 180 Fernández, J., op. cit., 1986, pág. 453. Se refiere al acuerdo de contingencia con el FMI que tuvo vigencia entre el 20 de diciembre de 1982 y el 19 de diciembre de 1983.
- 181 Ibidem.
- 182 Idem., págs. 452-453.
- 183 Idem., pág. 453.
- 184 Sojo, Ana, op. cit., 1986, págs. 39-48.
- 185 Ibidem.
- 186 Fernández, J., op. cit., 1986, pág. 453.
- 187 Sojo, A., op. cit., 1986, págs. 39-48.
- 188 Ibidem.
- 189 Fernández, J., op. cit., 1986, pág. 453.
- 190 Sojo, Ana, op. cit., 1986, págs. 39-48.
- 191 Rovira, J. y Trejos, J. D., op. cit., págs. 13-14.
- 192 Ibidem.
- 193 Cámara de Exportadores de Costa Rica, *Exportación*, S.J., C.R. s.f.
- 194 Fernández, Janina, op. cit., pág. 450.
- 195 Artavia, Roberto y otros, op. cit., pág. 112.
- 196 Cámara de Exportadores, op. cit., pág. 130.
- 197 Artavia, Roberto, op. cit., págs. 112-113.
- 198 Soto, Enrique y Pané, Bernal, "Capital financiero en Costa Rica, 1980-1986", documento inédito, 1986.
- 199 Soto y Pané, op. cit., pág. 15.
- 200 Soto y Pané, op. cit., pág. 17.
- 201 Ibidem.
- 202 Soto y Pané, op. cit., pág. 6.

- 203 Cámara de Industrias, "Para una Nueva Banca", Documento de la Cámara de Industrias, 1985, pág. 45.
- 204 Proyecto de Reorganización de las Industrias del Poder Ejecutivo, Asamblea Legislativa, Expediente 102:52.
- 205 Ibidem.
- 206 Artavia, R., op. cit., págs. 112-113.
- 207 Ibidem.
- 208 Rovira J., Trejos, J. D., op. cit., pág. 14.
- 209 Artavia, R., op. cit., págs. 113-114.
- 210 Idem., pág. 114.
- 211 Idem., págs. 119-122.
- 212 Citado por Fernández, J., op. cit., 1986, pág. 456.
- 213 Sojo, A., op. cit., 1986, pág. 11.
- 214 Idem., págs. 10-11.
- 215 Idem., pág. 11.
- 216 *Infopress Centroamericana*, 8 de mayo de 1986, pág. 13.
- 217 Ibidem.
- 218 Ibidem.
- 219 Ibidem.
- 220 Ibidem.
- 221 Ibidem.
- 222 Valverde, Manuel, "El movimiento comunal en el contexto de la crisis 1980-1985", Cepas, Serie Tiempo Presente, núm. 4, s.f., pág. 2.
- 223 Carta de Intenciones de la República de Costa Rica con el Fondo Monetario Internacional, diciembre de 1982. Citado por Valverde, idem., pág. 3.
- 224 Rovira, Jorge, "Los hechos que formaron la crisis", en *Icadis* núm 3, págs. 148-149.
- 225 Idem., pág. 149.
- 226 Valverde, M., op. cit., pág. 4.
- 227 Rovira, J., op. cit., págs. 149-150.
- 228 Valverde, M., op. cit., pág. 5.
- 229 Ibidem.
- 230 Valverde, M., op. cit., pág. 6-8.
- 231 Sojo, Ana, op. cit., pág. 14.
- 232 Ibidem.
- 233 Cepas, *Balance de Situación* núm 10, pág. 2.
- 234 Cepas, *Balance de Situación* núm 9, pág. 3.
- 235 Reuben Soto, Sergio "Innovaciones en la política económica en Costa Rica, 1978-1986", C.R., S.J., UCR, FCS, IIS, Avance de Investigación, núm 67, noviembre 1987, Anexo 2.
- 236 Cepas, *Balance de Situación* núm 9, pág. 3.

- 238 Reuben Soto, S., op. cit., 1987, Anexo 1.
- 239 *La Nación*, 4/2/85, pág. 16A.
- 240 Reuben Soto, S., op. cit., 1987, Anexo 1.
- 241 *Aportes*, revista, núm 25, pág. 8.
- 242 *Ibidem*.
- 243 Cepas, *Balance de Situación* núm 13, págs. 17-18.
- 244 Fernández, Janina, op. cit., pág. 455.
- 245 *Ibidem*.
- 246 De acuerdo a una revisión de las distintas reformas aprobadas en este período es posible hacer esta afirmación ya que las demás modificaciones se refieren a aspectos que buscan perfeccionar el sistema electoral, dentro de los lineamientos previamente establecidos, tales como: forma de las papeletas, períodos de propaganda, etc. Al respecto véase Asamblea Legislativa, *Colección de Leyes y Decretos II*, semestre 1982, I tomo. Asamblea Legislativa, Expediente núm. 1475, junio de 1987.
- 247 *Rumbo*, Revista Centroamericana, entrevista al señor Roberto Tovar Faja, Año III, núm 119, págs. 6-12, febrero 1987.
- 248 Entrevista al Sr. Miguel Sobrado, miembro del Directorio Político del Partido del Pueblo Costarricense. Realizada dentro del marco de esta investigación el día 6 de mayo 1987, UNA.
- 249 *La Nación*, "Ajuste estructural busca competencia en la economía", 23/3/87, pág. 4A.
- 250 *Ibidem*.
- 251 *Ibidem*.
- 252 *Aportes* núm. 30-31, agosto-noviembre 1986, pág. 11.
- 253 Rovira y Trejos, op. cit., págs. 15-16.
- 254 *Idem*, págs. 16-17.
- 255 *Inforpress Centroamericana*, 9/10/80, pág. 6.
- 256 *La Nación*, "Banca produjo disputas en el gobierno", 13/4/87.
- 257 *La Nación*, "Programa de Ajuste Estructural", 5/5/87, pág. 16A y 6/5/87, pág. 16A.
- 258 *Ibidem*.
- 259 Rovira y Trejos, op. cit., pág. 15.
- 260 *Ibidem*.
- 261 *La Nación*, "Programa de Ajuste Estructural", 5/5/87, pág. 16A.
- 262 *Ibidem*.
- 263 *La Nación*, "Programa de Ajuste Estructural", 6/5/87, pág. 16A.
- 264 *Ibidem*. Subrayado nuestro.
- 265 *La República*, 1/5/87, pág. 4.
- 266 *Ibidem*.
- 267 *La República*, "Ex-presidentes defienden a la Asamblea Legislativa", 17/3/87, pág. 9.
- 268 *Ibidem*.
- 269 Cepas, *Balance de Situación* núm. 20, pág. 20.

- 270 Vega, J. L., "Crisis del Estado y partidos políticos en Costa Rica: perspectivas y escenarios", ponencia presentada al Seminario Costa Rica frente al año 2000: desafíos y opciones, 1982, pág. 4.
- 271 CINDE, "Privatización: será ésta la solución", *Boletín Mensual*, diciembre 1986, pág. 6.
- 272 *Idem*, pág. 7.
- 273 *Ibidem*.
- 274 *Ibidem*.
- 275 Rodríguez, A., "CODESA: reestructuración o desmantelamiento", *Tribuna Económica*, Año 5, núm. 1, enero 1987, págs. 12-17.
- 276 CINCE, "Privatización..." op. cit., pág. 6.
- 277 *Ibidem*.
- 278 *Aportes* núm 25, julio-agosto 1985, pág. 3.
- 279 Rovira y Trejos, op. cit., pág. 16.
- 280 Cepas, *Balance de Situación* núm. 20, abril-mayo 1987, pág. 17.
- 281 *Ibidem*.
- 282 *Idem*, pág. 18. El Programa fue presentado ante el Consejo Permanente de los Trabajadores (CPT) por la Viceministra de Planificación, el día 11 de mayo de 1987.
- 283 *Idem*, págs. 18-19.
- 284 Rovira y Trejos, op. cit., pág. 14.
- 285 *Ibidem*.
- 286 Información obtenida en entrevista con el Viceministro de Trabajo, Señor Luis Fernando Vargas.
- 287 Rovira y Trejos, op. cit., pág. 18.
- 289 *La Nación*, "Exportaciones y democracia económica", 20/10/86.
- 289 Cepas, *Balance de Situación* núm 20, pág. 20.
- 290 *Ibidem*.
- 291 *Inforpress Centroamericana*, 13 de noviembre 1986, pág. 14.
- 292 *Ibidem*.
- 293 Cepas, *Balance de Situación* núm. 20, pág. 20.
- 294 *Idem*, pág. 21.
- 295 *Inforpress Centroamericana*, 11/9/86, pág. 12.
- 296 *Ibidem*.
- 297 *Ibidem*.
- 298 *Ibidem*.
- 299 *Inforpress Centroamericana*, 23/10/86, pág. 13.
- 300 *Revista Aportes*, núms. 30-31, agosto-noviembre 1986, pág. 4.
- 301 *Idem*, pág. 5.
- 302 *Inforpress Centroamericana*, 16 octubre 1986, pág. 8.
- 303 *Aportes* núms. 30-31, agosto-noviembre 1986, pág. 5.

- 304 Ibidem.
- 305 *Infopress Centroamericana*, 2/10/86.
- 306 Idem., 15/5/86, pág. 1.
- 307 Idem., 16/10/86, pág. 8.
- 308 Comisión Coordinadora Campesina, *Boletín*, 7 de setiembre 1987, pág. 1.
- 309 Idem, pág. 2.
- 310 Comisión Coordinadora Campesina, Documento al Dr. Oscar Arias Sánchez, Presidente de la República, 3 de setiembre 1987.
- 311 Canal 7, Telenoticias III Edición, edición del viernes 30 de octubre de 1987.
- 312 *Infopress*, op.cit., 2/11/86, pág. 12.
- 313 Ibidem.
- 314 Idem., pág. 15.
- 315 *Infopress Centroamericana*, 11/9/86, pág. 15.
- 316 Ibidem.
- 317 Ibidem.
- 318 *Aportes*, Revista, "Crisis en los partidos: urgen nuevos planteamientos políticos", núm. 20, julio-agosto, págs. 9-12.
- 319 *Rumbo*, Revista Centroamericana, "Armonía y disputa en el PLN", núm. 70, 28 de febrero y 6 de mayo de 1986, págs. 10-12; *La Nación*, "La guerra silenciosa en Liberación Nacional", 20 de octubre 1986, pág. 8A.
- 320 *La Nación*, "Pugna interna en el PUSC", 27 de julio 1986, pág. 8A.
- 321 *La Nación*, "PLN busca crear nueva plataforma ideológica", 9 de febrero 1987, pág. 8A.
- 322 Ibidem.
- 323 *La Nación*, "Un congreso para evitar la atomización del PLN", 10 febrero 1987, pág. 12A.
- 324 *La Nación*, "Pugna interna...", op. cit.
- 325 *La Nación*, "PLN busca crear...", op.cit.
- 326 *Rumbo*, R.C.A., núm. 70, op. cit.
- 327 *La Nación*, "Discrepancias en el PUSC por renovación de cuadros", 28 julio 1986, pág. 8A.
- Entrevista al señor Roberto Tovar Faja.
- 328 Al respecto, resulta interesante el trabajo presentado por Corella, Roberto, "Evolución y limitaciones del sistema político electoral de Costa Rica" al Seminario "Costa Rica en el mundo frente al año 2000: Desafíos y opciones", Instituto de Naciones Unidas para la Formación y la Investigación, FLACSO/UPAZ, 1987.
- 329 Constitución Política, Artículo 98, citado por Corella, R., op. cit., pág. 33.
- 330 Cepas, *Balance de Situación* núm. 19, enero-mayo 1987, pág. 21.
- 331 Cepas, *Balance de Situación* núm. 11, junio-agosto 1985, pág. 34.
- 332 Corella, R., op. cit., pág. 48.
- 333 *Rumbo*, Revista Centroamericana, "Un reglamento para obstruir. La reforma nece-

saria", núm. 157, noviembre 1987, pág. 12.

334 *Rumbo*, Revista Centroamericana, "Un reglamento para obstruir. La reforma necesaria", núm. 157, noviembre 1987, pág. 12.

335 Idem., pág. 10.

336 Idem., pág. 11.

337 Aguilar, Fong J., op.cit., págs. 24-25.

338 Ibidem.

339 Ibidem.

340 Ibidem.

341 Ibidem.

342 Partido Liberación Nacional, "Discurso de Oscar Arias Sánchez como pre-candidato a la Presidencia de la República ante un grupo de abogados en la Sala Kamakiri", 1984, págs. 32-33.

343 Partido Liberación Nacional, Discurso de Oscar Arias Sánchez, "Hacia el gobierno local que el país requiere" ante el IV Congreso Nacional de Gobiernos Locales, agosto de 1976, pág. 39.

344 Idem., pág. 40.

345 *La República*, 20/2/87, pág. 13.

En un campo pagado publicado en *La Nación*, del 26/4/87, se manifiesta que por acuerdo del IV Congreso de Municipalidades celebrado en 1976, se había dispuesto solicitar al Poder Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa el traslado del 10% del presupuesto a las municipalidades. El mismo Arias Sánchez, siendo diputado en la Asamblea Legislativa (1978-1982), presentó un proyecto de reforma al artículo 170 de la Constitución Política, en el que se proponía destinar el 15% del Presupuesto Nacional a las municipalidades. Este proyecto no fue aprobado.

346 *La Nación*, 25/11/86, pág. 4A.

347 Rovira, J. y Trejos, J. D., op. cit., pág. 20.

348 Di Mare, Alberto, *Estelas y surcos*, C.R., S.J., Ed. Verbena, 1985, págs. 628-629.

349 Rovira, J. y Trejos, J. D., op. cit., pág. 20.

350 Idem., pág. 16.

351 Ibidem.

352 Herrero Acosta, Fernando y Rodríguez Cespedes, Ennio, "La construcción del futuro a partir de la crisis, C.R., S.J., *Alternativas de Desarrollo*, núm. 11, 1987.

353 Fernández, J., op.cit., 1986, pág. 20.

354 Rovira, J. y Trejos, J. D., op.cit., pág. 20.

355 Vega, J. L., op. cit., pág. 24.

356 Solís, Manuel, "La crisis de la izquierda costarricense. Algunas consideraciones para una discusión", C.R., S.J., Cepas, *Señe Tiempo Presente* núm 1, setiembre 1985. Y Cepas, *Balance de Situación* núm 13, págs. 8-9.

357 Entrevista con Miguel Sobrado, op. cit.

358 Cepas, *Balance de Situación* núm 20, pág. 21.

Democratización y modernización del aparato estatal en Honduras*

Mario Posas**

1. El retorno a un modelo de democracia tutelada

Bajo el régimen del general Juan Alberto Melgar Castro se emitió la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas por la cual el pueblo hondureño fue convocado a elecciones para diputados a una Asamblea Nacional Constituyente el 20 de abril de 1980. Melgar Castro, un militar conservador que había sustituido en la dirección del Estado al general Oswaldo López Arellano, quien había iniciado un régimen de contenido reformista a finales del año de 1972, fue depuesto en agosto de 1978 y sustituido en la dirección de los asuntos del aparato estatal por tres militares de alta graduación, a la cabeza de los cuales se encontraba el general Policarpo Paz García.

Melgar Castro perdió el favor de la mayoría de sus compañeros de armas, que eran miembros del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, por sus manifiestas aspiraciones presidencialistas, por haberse negado a cortar de raíz una sistemática campaña de denuncias de la prensa sobre el tráfico de drogas, en la que aparecían comprometidos militares de alta graduación, y por su negativa a endurecer aún más el contenido de su régimen. Las demandas de endurecimiento de su régimen fueron recogidas en un *Memorandum* que le fue enviado por sus compañeros de armas; quienes posteriormente negaron la paternidad del mismo. Este *Memorandum* es conocido en la historia política del país como *Memorandum Apócrifo*. (Véase este *Memorandum* en Meza, 1982, pág. 60 y siguientes). Paz García se encargó de materializar las aspiraciones que sus compañeros de armas habían demandado a Melgar Castro en el *Memorandum* de referencia.

* 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 Programa Centroamericano de Ciencias Sociales (CSUCA), Costa Rica.

Melgar Castro se reveló eventualmente como un connotado líder del conservador Partido Nacional.

Bajo el régimen de Paz García se realizaron las elecciones para diputados a la Asamblea Nacional Constituyente que se caracterizaron, sin embargo, por haber sido las más limpias y honestas de las realizadas en los años recientes en el país. Esto se debió a factores externos que ejercieron presión en este sentido. Estos factores fueron el triunfo de la revolución sandinista, el ascenso de la lucha revolucionaria en El Salvador y los planes norteamericanos de hacer de Honduras un bastión de la lucha antisandinista y un "modelo" de democracia para los países con los cuales Honduras comparte fronteras: Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Estos factores alteraron el curso de los acontecimientos internos del país y disolvieron el fraude electoral que el Partido Nacional, en alianza con los cuadros conservadores que dirigían el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas y la gestión del aparato estatal, venían preparando. La principal manifestación de estos planes, que fueron denunciadas por el Partido Liberal y por otros partidos políticos de oposición, fue el copamiento con adherentes del Partido Nacional de los más importantes puestos del gobierno local, regional y central y del organismo nacional encargado de la conducción del proceso electoral. Unos días antes de las elecciones de abril de 1980, el general Paz García aceptó en Washington, a nombre del ejército hondureño, jugar el papel que los estrategas políticos y militares norteamericanos estaban diseñando para éste y para el territorio hondureño en el marco de la crisis política centroamericana a cambio de amplio apoyo logístico y preparación militar. Este es el origen del hecho de que Honduras en los últimos años es uno de los más importantes receptores de ayuda militar norteamericana en América Latina y de que el suelo hondureño se haya convertido en un escenario privilegiado de maniobras conjuntas con el ejército norteamericano.

El Partido Liberal ganó las elecciones para diputados a la Asamblea Nacional Constituyente que se celebraron, como había sido planeado, el 20 de abril de 1980. Obtuvo 35 de los 71 escaños que conformaban la Asamblea Nacional Constituyente. El Partido Nacional obtuvo 33 escaños y el Partido de Innovación y Unidad Nacional (PINU) obtuvo los 3 restantes. Al Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH) que estaba preparándose para participar en estas elecciones le fue vedada esta posibilidad mediante argucias de corte legalista. Los diputados a la Asamblea Nacional Constituyente ofrecieron la Presidencia Provisional de la República al general Policarpo Paz García lo que debe ser interpretado no como un voto de confianza a su gestión gubernamental, como se pretendió presentar su elección, sino como un símbolo de los nuevos tiempos. Los políticos profesionales del país estaban reconociendo con este acto que no es posible gobernar en Honduras sin contar con la aquiescencia de los militares, que se vive en una democracia tutelada por el ejército, el cual puede retomar la gestión directa de los asuntos del Estado cuando así lo desee y las condiciones sociales lo permitan. Esto explica, en buena medida, la dosis de servilismo y complacencia que caracteriza las relaciones de los políticos y funcionarios gubernamentales locales y los militares de alta jerarquía. El

otorgamiento de la Presidencia Provisional de la República al general Policarpo Paz García fue una acción en la cual coincidieron plenamente los diputados del Partido Liberal y del Partido Nacional. El Partido de Innovación y Unidad Nacional (PINU) abogó por un gobierno civil colegiado, sin ningún éxito.

Bajo la égida del Presidente Paz García se realizaron las elecciones presidenciales, celebradas el 29 de noviembre de 1981. En estas elecciones volvió a triunfar el Partido Liberal. Su candidato presidencial, Roberto Suazo Córdova, fue elevado a la categoría de Presidente Constitucional de la República. El Partido Liberal obtuvo además 44 de los 82 escaños del Parlamento, que en Honduras se designa con el nombre de Congreso Nacional. El Partido Nacional obtuvo 34 escaños, el Partido de Innovación y Unidad Nacional 3 y el Partido Demócrata Cristiano de Honduras un escaño.

2. El régimen de Suazo Córdova

Suazo Córdova, quien tomó posesión de la Presidencia de la República el 27 de enero de 1982, estructuró un régimen político conservador, caracterizado por el clintelismo político y la corrupción. El régimen de Suazo Córdova, un terrateniente y médico de provincia, careció, por lo tanto, de la aureola de reformismo que rodeó al régimen del también médico Ramón Villeda Morales quien encabezó el último régimen político dirigido por un adherente del mismo partido político al cual pertenecía el nuevo titular del Ejecutivo, el Partido Liberal.

Para destruir cualquier oposición en ciernes a algunas de sus impopulares medidas en materia económica y social o bien para adelantarse a cualquier presión que pudiera inducir a reformas, el Presidente Suazo Córdova decidió cooptar o intervenir y dividir aquellas organizaciones populares a las que los funcionarios gubernamentales otorgaban un cierto potencial "subversivo". En este propósito, el régimen de Suazo Córdova fue apoyado por los militares hondureños y por su máximo líder, el general Gustavo Álvarez Martínez. Álvarez Martínez era un militar de línea dura, educado en Argentina. Fue considerado líder del ejército por la mayoría liberal del Congreso Nacional. Ellos lo seleccionaron como Jefe de las Fuerzas Armadas y lo elevaron a la categoría de general. Aquellos militares que se opusieron a su selección y a su ascenso al rango de general, porque no reunía los requisitos establecidos por el estatuto castrense, fueron purgados de sus cargos y enviados al exilio diplomático. La bancada del Partido Nacional en el Congreso Nacional también apoyó en forma entusiasta la selección del general Álvarez Martínez como Jefe de las Fuerzas Armadas. Bajo el mandato del general Álvarez Martínez y el imperio de la Doctrina de la Seguridad Nacional fueron "desaparecidos" y asesinados más de un centenar de líderes y activistas políticos ligados a organizaciones de izquierda o influidas por éstas.

La subordinación del régimen de Suazo Córdova al poder militar representado por el general Álvarez Martínez fue tan notoria, que la mayoría de

los observadores políticos anotó la existencia de un gobierno bicéfalo. Uno dirigido por el general Álvarez Martínez y otro por el Presidente Suazo Córdova. El Presidente Suazo Córdova y los funcionarios de su gobierno, sobre todo el Canciller de la República, se vieron comprometidos frecuentemente en el esfuerzo de tratar de justificar con retórica constitucionalista las decisiones tomadas en nombre del gobierno por el general Álvarez Martínez. Álvarez Martínez hizo aparecer como ridículos y subordinados a los principales funcionarios del aparato estatal, y particularmente a los representantes del soberano poder de la nación, el Congreso Nacional. Álvarez Martínez negoció, por ejemplo, directamente con los norteamericanos el entrenamiento de tropas salvadoreñas en el país. El Congreso Nacional se vio inducido a aprobar esta negociación realizada por el general Álvarez Martínez una vez que las embarcaciones que traían a los instructores norteamericanos de las tropas salvadoreñas estaban fondeando en las costas hondureñas. Viajó en otra ocasión a los Estados Unidos para recibir una condecoración del Pentágono, sin haber recibido autorización del Congreso Nacional como estipula la legislación hondureña.

El carácter altamente personalista y autoritario del mandato del general Álvarez Martínez, quien fue derrocado por sus compañeros de armas el 31 de marzo de 1984 (véase Salomón, 1985, pág. 125 y siguientes), no debe servir para oscurecer un hecho esencial y evidente. Me refiero al hecho de que, a pesar de que los militares abandonaron la gestión directa del aparato estatal desde el año 1980, se han reservado para sí una influencia considerable en aquellos asuntos relacionados con la política exterior y con las cuestiones relacionadas con la situación creada en el área centroamericana por el triunfo de la revolución sandinista y la política antisandinista del gobierno del Presidente Ronald Reagan. El ejército hondureño ejerce esta influencia a través del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, organismo integrado por 6 miembros de la cúpula castrense, el Presidente de la República, el Ministro de la Presidencia, el Ministro de Gobernación y Justicia y el Canciller de la República, quien actúa como vocero autorizado de este organismo. El Consejo Nacional de Defensa y Seguridad fue instituido por la Constitución Política de 1982 en su artículo número 287. Tratando de enfatizar el peso de los militares en las decisiones que se toman en el seno del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad algunos analistas políticos han visto este organismo simplemente como un "canal de transmisión" de los acuerdos tomados en el seno del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas (COSUFFAA). (INSEH, 1986, pág. 9). "En la práctica, el Consejo de Seguridad Nacional —observa un analista político— se ha convertido en un suprapoder, donde se discuten y deciden los asuntos más importantes de la vida del país: desde el presupuesto nacional, a la posición de Honduras en el seno del Grupo de Contadora, pasando por la actitud a seguir en una huelga de un sindicato obrero". (Paz, 1987, págs. 79-80). "Así —puntualiza el mismo analista—, las Fuerzas Armadas, a través del Consejo de Seguridad Nacional, han institucionalizado su intervención permanente en la vida política". (Paz, 1987, pág. 80). Los militares incrementarán aún más su poder sobre el aparato estatal y sobre el conjunto de la

sociedad civil cuando se ponga en funcionamiento el Colegio de la Defensa Nacional. Este organismo ha sido definido por la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas como "el más alto centro de estudios de las Fuerzas Armadas, encargado de la capacitación del personal militar y civil selecto, para que en acción conjunta en los campos político, económico, social y militar, participe en la planificación estratégica nacional". Este organismo estará formado, según lo deja estipulado el estatuto castrense, por "oficiales superiores de las Fuerzas Armadas que hayan realizado estudios de Comando y Estado Mayor, funcionarios públicos y ciudadanos que se hayan destacado en el campo político, económico y social de la Nación". (La Gaceta, 8 de febrero de 1984).

Los militares se han reservado para sí otras instituciones, sobre las cuales tomaron control durante el prolongado régimen militar que se inició con el golpe de Estado del 4 de diciembre de 1972 que llevó a la dirección de los asuntos del Estado hondureño al general Oswaldo López Arellano. Sobre este particular, un profundo conocedor de la administración pública hondureña ha observado lo siguiente: "Desde hace algunos años los hondureños venimos siendo testigos de un fenómeno que es imposible dejar de lado en un análisis de este tipo. Este fenómeno consiste en la cesión a las Fuerzas Armadas de la gestión de algunos órganos u organismos administrativos, basándose en que las funciones de tales dependencias son de 'seguridad nacional' y por ello interesan única y exclusivamente a las Fuerzas Armadas. Entre estas tenemos las siguientes: la Dirección General de Población y Política Migratoria, la Dirección General de Aeronáutica y Civil y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (HONDUTEL)". (Orellana, 1986, pág. 127).

Cuestionando este hecho, el autor que nos ocupa apunta lo siguiente: "¿Cuál es el criterio que se sigue para establecer cuáles son las funciones que quedan comprendidas dentro de la 'seguridad nacional' y que son ejercidas por órganos y entidades administrativas?" Parece que el criterio también es de "seguridad nacional", ya que ninguna autoridad civil lo conoce realmente. Es tan confusa esta situación que recientemente se han incluido otros organismos administrativos en la lista, entre ellos, el Catastro Nacional, sobre la base del argumento de siempre: "es de seguridad nacional". Aceptar que las funciones de la Dirección de Población y Política Migratoria, de la Dirección General de Aeronáutica Civil y de HONDUTEL son de "seguridad nacional", implica admitir que también lo son las funciones y servicios que ejercen y prestan los demás órganos y entidades de la Administración Pública, central y descentralizada. "No existe —enfática el autor que citamos *in extenso*— instrumento racional de análisis que nos lleve a concluir que actividades meramente administrativas deben quedar bajo el control de las Fuerzas Armadas. Lo cierto es que estas concesiones no están precedidas de análisis científicos y son el resultado de la actitud obsecuente del Gobierno, que si sigue cediendo un día nos encontraremos ante la absorción, por parte de las Fuerzas Armadas, de órganos y entidades administrativas estrechamente relacionadas con la satisfacción de las necesidades básicas de la población (ENEE, SANAA, etc.)". (Orellana, 1986, págs. 127-128).

"La gestión de los órganos administrativos —concluye el autor— debe ser responsabilidad de los civiles, así como responsabilidad de los militares debe ser la gestión inmediata de los órganos castrenses". (Orellana, 1986, págs. 129-130). El autor que nos ocupa aboga también porque los cuerpos policiales del Estado vuelvan a estar bajo jurisdicción civil. El ejército se apoderó del control de los cuerpos policiales del Estado después del golpe militar del 3 de octubre de 1963, que terminó abruptamente con el régimen reformista de Villeda Morales. El Ministerio de Defensa es otra de las ramas del aparato central del Estado que ha pasado a plena jurisdicción de la institución castrense. Para abandonar esta área de análisis hay que anotar lo siguiente: si bien es cierto que han desaparecido las Juntas Regionales de Desarrollo que le daban un papel protagónico a los comandantes de las unidades militares en las zonas del país en que operaban, no obstante, no ha desaparecido este papel protagónico que las mismas dieron a los militares. En varias regiones del país parecería que el poder de los comandantes militares está por encima del poder de las autoridades civiles que fueron elegidas por sufragio universal o nombradas por potestad presidencial. Las Juntas Regionales de Desarrollo fueron fundadas en septiembre de 1978.

El régimen de Suazo Córdova fue bastante complaciente con el ejército hondureño. Apoyó a los militares en la carrera armamentista en que están empeñados, aún cuando para ello fue necesario recortar los gastos sociales del Estado (vivienda, salud y reforma agraria).

El régimen de Suazo Córdova también se caracterizó por haber anulado la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de los asuntos del Estado. Esta gestión se canalizaba básicamente a través del Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE), en el cual tenían participación representantes del capital, de los trabajadores y de los partidos políticos. Como nos explica un estudio: "Durante los últimos 14 años, 10 de facto y 4 constitucionales, el CONSUPLANE únicamente se reunió dos veces, demostrando su pérdida de imagen en la sociedad y su falta de consolidación". (Gómez y Mercado, 1986, pág. 17). "Es evidente —observan los autores de este estudio al referirse a las consecuencias de este hecho— que al debilitarse el órgano decisorio principal todo el andamiaje técnico administrativo también ha perdido importancia, empezando por la Secretaría Técnica y siguiendo con las unidades sectoriales. Al oscurecerse el rol de CONSUPLANE, también se han debilitado las interrelaciones entre las unidades que componen el eje del sistema nacional con las unidades ejecutoras de programas y proyectos del sector público, que evidentemente han dispuesto de otra fuente de decisiones. También se han debilitado las relaciones con otros sub-sistemas básicos que sustentan la planificación, tales como la generación de estadísticas, el sistema presupuestario y el sistema administrativo". (Gómez y Mercado, 1986, pág. 17).

Los últimos regímenes militares, al igual que el de Suazo Córdova, prefirieron dejar que algunas de las funciones que eran propias del CONSUPLANE fueran desempeñadas por el denominado Gabinete Económico. Este organismo de decisión estaba integrado por los titulares del Ministerio de Economía y Comercio, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de la

Secretaría Técnica del CONSUPLANE y del Banco Central de Honduras. Suazo Córdova no sólo no se preocupó por reunir al CONSUPLANE sino que al principio de su administración le limitó toda posibilidad efectiva de influir en la política económica de su gobierno. Esto ocurrió mediante la emisión del Decreto Nº 36 del 5 de mayo de 1982, que reformó el artículo relativo a las atribuciones del CONSUPLANE. Según el Decreto de su fundación, Decreto Legislativo Nº 30 del 7 de octubre de 1965, el CONSUPLANE tenía la autoridad de proponer la política económica del Estado, de recomendar la política y las medidas de integración económica regional y de estudiar el uso del crédito público, tanto interno como externo. Con la emisión del Decreto 36 del 5 de mayo de 1982 al CONSUPLANE sólo le fue permitido "emitir opinión", como reza el comienzo de cada uno de los numerales correspondientes. (Véase *La Gaceta*, 21 de junio de 1982)

3. Origen del régimen político actual

El origen y algunos de los rasgos que caracterizan el régimen político que preside actualmente el ingeniero José Azcona del Hoyo hay que buscarlos en la forma en que se dio fin a la crisis política que puso en la cuerda floja la institucionalidad democrática del país.

Esta crisis institucional fue el resultado de un enfrentamiento de naturaleza sectaria entre el Congreso Nacional que presidía el abogado Efraín Bu Girón, por una parte, y el Presidente Roberto Suazo Córdova, titular del Poder Ejecutivo, y Carlos Manuel Arita, titular de la Corte Suprema de Justicia, el máximo organismo representativo del Poder Judicial, por la otra. El principal punto en disputa era la selección del candidato del Partido Liberal para las elecciones presidenciales de noviembre de 1985. El Presidente Suazo Córdova, quien a la vez desempeñaba el cargo de Coordinador General del Partido Liberal, se había propuesto imponer a la masa de electores de este partido político a su propio candidato. Bu Girón y el actual Presidente Azcona del Hoyo, quien era a la sazón diputado ante el Congreso Nacional, también pretendían esta representación.

Uno de los momentos más álgidos de esta confrontación política fue cuando el Congreso Nacional ordenó la destitución de cinco magistrados de la Corte Suprema de Justicia, incluido el titular de la misma, y nombró en su lugar a cinco nuevos, presididos por el abogado Ramón Valladares Soto, un amigo y allegado del Presidente del Congreso Nacional. Para evitar que los nuevos magistrados pudiesen tomar posesión de sus cargos, el Presidente Suazo Córdova ordenó al ejército que acordonara el edificio de la Corte Suprema de Justicia, indicación que los militares cumplieron de buen grado. El abogado Valladares Soto fue procesado por los parciales del Presidente Suazo Córdova, detenido y enviado a prisión. Permaneció en una de las celdas de la Penitenciaría Central hasta que concluyó la confrontación política a que se hace referencia.

La gran mayoría de los diputados del Partido Nacional apoyaron abiertamente la postura desafiante del Congreso Nacional porque adversaban al

candidato presidencial de su partido, al cual consideraban fruto de la intervención del Presidente Suazo Córdova en los asuntos internos de su organización política. Frente a las razonables expectativas de muchos observadores políticos que veían que esta confrontación estaba creando las condiciones para un golpe de Estado militar, los militares bajo la dirección del general Walter López Reyes decidieron mantener una postura constitucionalista y contribuir a buscar una salida negociada a la confrontación política. Una postura semejante de apego a la Constitución de la República, mantuvo el general López Reyes unos meses después cuando los diputados leales al Presidente Suazo Córdova y algunos diputados ultraconservadores del Partido Nacional intentaron convertir el Congreso Nacional en una Asamblea Nacional Constituyente para prolongar el período constitucional del Presidente Suazo Córdova de cuatro a seis años. López Reyes había sustituido en la Jefatura de las Fuerzas Armadas al general Álvarez Martínez, quien, como se ha indicado, fue obligado a renunciar por sus compañeros de armas el 31 de marzo de 1984. López Reyes corrió eventualmente la misma suerte de Álvarez Martínez. Fue obligado a renunciar a su cargo en febrero de 1986 debido a las pugnas generacionales y de estilo de conducción que han venido afectando al ejército hondureño en los últimos años. En la actualidad, el general López Reyes es el líder de uno de los varios grupos de orientación socialdemócrata que han surgido en el país en los últimos años.

La crisis institucional, a la que aludimos, se inició en el mes de marzo de 1985 y concluyó en el mes de mayo del mismo año, mediante la firma de una Acta de Compromiso en cuya gestión tuvieron una participación destacada las dos centrales sindicales del país, la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH) y la Central General de Trabajadores (CGT), y varias organizaciones campesinas. Como una muestra del papel protagónico que le correspondió a las Fuerzas Armadas en la gestación de este acuerdo negociado, que puso fin a esta crisis política que mantenía precariamente la institucionalidad democrática del país, el Acta a que se hace referencia fue firmada a puerta cerrada en el Club de Oficiales de la Fuerza Aérea, rama a la cual pertenecía el Jefe de las Fuerzas Armadas. Mientras duraron las negociaciones, los líderes obreros y campesinos que actuaron como los principales mediadores en este conflicto político mantuvieron estrecha comunicación con el Jefe de las Fuerzas Armadas y con los oficiales de alta graduación que formaban parte del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas. La Iglesia Católica también participó en actitud conciliatoria en esta crisis institucional.

Dos numerales de la citada Acta de Compromiso resultaron ser los de mayor trascendencia histórica.

El primero de ellos, el numeral 4, estableció un nuevo sistema de selección presidencial. De acuerdo a este sistema, el Presidente de la República sería aquel ciudadano que en las elecciones presidenciales del 24 de noviembre de 1985 obtuviera el mayor número de votos en el Interior del partido político triunfante. El Partido Liberal triunfó en las elecciones presidenciales de noviembre de 1985. Obtuvo 782,480 votos. El Partido

Nacional, su principal contendiente, obtuvo 699,166 votos. Azcona del Hoyo fue seleccionado como Presidente de la República porque obtuvo mayoría de votos dentro del Partido Liberal. Azcona del Hoyo logró atraer hacia su candidatura la cantidad de 424,358 votos, o sea, el 54,2% del total de votos obtenidos por el Partido Liberal.

Individualmente considerado, Azcona del Hoyo obtuvo menos votos que el principal candidato del Partido Nacional, Rafael Leonardo Callejas, el cual obtuvo la cantidad de 656,882. Los votos obtenidos por la candidatura presidencial de Callejas representaron el 94% del total de los votos obtenidos por su partido, el Partido Nacional. Como puede verse, el Partido Nacional consiguió unificarse casi plenamente en torno del liderazgo de Callejas, un joven y connotado miembro de la burguesía local. Ello no ocurrió en el Partido Liberal, en el cual la pugna entre los seguidores del candidato del Presidente Suazo Córdova, Oscar Mejía Arellano, y los seguidores de Azcona del Hoyo, fue especialmente severa y vociferante. Los suazo-cordovistas hicieron gala de un profundo sectarismo y canibalismo político en contra de los seguidores de Azcona del Hoyo. La candidatura de Mejía Arellano obtuvo 250,519 votos, o sea, el 32% del total de los votos obtenidos por el Partido Liberal.

El Partido Liberal obtuvo 67 diputados en las elecciones de noviembre de 1985; 46 de ellos pertenecían al ala azconista, 18 al ala suazo-cordovista y los 3 restantes al grupo político del abogado Efraín Bu Giron. El Partido Nacional obtuvo 63 diputados. Todos ellos pertenecientes al ala callejista del citado partido político. El Partido Demócrata Cristiano de Honduras vio convertidos en dos diputados los 30,173 votos obtenidos en la contienda electoral. Lo propio ocurrió al Partido de Innovación y Unidad Nacional el cual logró dos diputados a partir de los 23,705 votos obtenidos. Debido a su condición de corriente interna del Partido Liberal, el Movimiento Liberal Democrático Revolucionario (M-LIDER) que llevó como candidato a la presidencia del país a Carlos Roberto Reina, no pudo transformar sus 43,373 electores en ningún diputado. Reina cuestionó el proceso de adjudicación de diputaciones, sin ningún resultado positivo. (Sobre el proceso electoral, véase Delgado Fiallos, 1986).

Debido a las controversias sectarias que habían dividido a Azconistas y Suazo-Cordovistas, y para garantizarse un amplio margen de maniobra en la actividad gubernamental, el Movimiento Liberal Azconista decidió concertar un pacto denominado de unidad nacional con el ala mayoritaria del Partido Nacional, el ala callejista. Mediante el denominado pacto de unidad nacional, azconistas y callejistas se distribuyeron los puestos de algunas de las más importantes ramas del aparato estatal. El ala azconista retuvo la presidencia del Congreso Nacional, algunas de las vicepresidencias, secretarías y prosecretarías del mismo. Se cedió al Movimiento Nacional Callejista (MONARCA) dos de las vicepresidencias del Congreso Nacional, una secretaría y una prosecretaría del mismo.

Se cedió al MONARCA la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia y cinco de los nueve magistrados. Se le otorgó, además, el cincuenta por ciento del personal del Poder Judicial; el cincuenta por ciento del cuerpo

diplomático, y el cincuenta por ciento de los subsidios que el aparato estatal otorga a diferentes iniciativas públicas y privadas del país. Los subsidios se han convertido en una de las más importantes fuentes de proselitismo político en el país. Hasta las comisiones de trabajo del Congreso Nacional fueron distribuidas igualmente. Al MONARCA le fueron cedidas también la dirección o la subdirección de algunas de las instituciones autónomas del Estado, tales como la Corporación Nacional de Inversiones (CONADI), el Banco Central de Honduras y otras.

Como puede verse, los puestos de algunas de las principales ramas del aparato estatal fueron distribuidos "raja a raja", como observó con sentido crítico *Tiempo*, uno de los mejores periódicos del país. (*Tiempo*, 8 de enero de 1987, pág. 4).

El segundo de los numerales del Acta de Compromiso, de trascendencia histórica, fue el 7, relativo a la búsqueda de mecanismos para materializar la participación de las "organizaciones obrero-campesinas en la construcción de una sociedad democrática, pluralista y participativa". Al amparo de este numeral, los obreros y campesinos organizados que estuvieron representados a través de sus organizaciones en la firma del Acta de Compromiso han obtenido la aprobación de un decreto que delcaró las empresas de interés social gestionadas por los propios trabajadores como una cuestión de interés público. Actualmente están obteniendo la aprobación de una nueva Ley de Cooperativas; la antigua Ley de Cooperativas data del año 1954. Han obtenido participación en la actividad gubernamental a través de sus representantes en un organismo asesor, del más alto nivel, denominado Comisión Tripartita, integrada por representantes sindicales, empresariales y del gobierno. Los representantes sindicales ante la Comisión Tripartita son Andrés Víctor Artilles de la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), Felcito Avila de la Central General de Trabajadores (CGT) y Orlando Iriarte de la Confederación Hondureña de Cooperativas (CHC).

Para velar por el cumplimiento de la participación acordada en el Acta de Compromiso, las organizaciones obreras y campesinas que actuaron como signatarias de la misma fundaron el 31 de enero de 1986 el Consejo Nacional Obrero y Campesino de Honduras (CONOCH). Actuaron como fundadoras del CONOCH las siguientes organizaciones: la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), la Central General de Trabajadores (CGT), la Confederación Hondureña de Cooperativas (CHC), la Federación de Cooperativas de la Reforma Agraria de Honduras (FECORAH), la Federación de Campesinos de Honduras (FCH) y la Central Nacional de Trabajadores del Campo (CNTC). El CONOCH no participó en la elaboración del nuevo Plan Nacional de Desarrollo, una de las aspiraciones manifestadas de las organizaciones obreras y campesinas que firmaron el Acta de Compromiso. Sobre este particular se lee en este documento lo siguiente: "Que se proceda a complementar los mecanismos que permitan su participación en la definición de los objetivos y la elaboración de las estrategias de desarrollo nacional que sirvan de marco para la preparación del Plan Nacional de Desarrollo, el cual deberá de ser de obligatorio cumplimiento en

su ejecución, independientemente de la composición de los próximos gobiernos de la república".

4. El proceso de modernización en curso del aparato estatal

Azcona del Hoyo tomó posesión de la Presidencia de la República el 27 de enero de 1986. En materia de política exterior, su gobierno ha mantenido una línea de continuidad con el de su antecesor. Lo mismo puede decirse en relación al apoyo brindado a la carrera armamentista en que se encuentra comprometido el ejército hondureño. Sin embargo, Azcona del Hoyo no ha llegado al extremo de su predecesor de recortar los gastos sociales del Estado para incrementar el presupuesto de las Fuerzas Armadas.

El régimen político de Azcona del Hoyo se encuentra actualmente en un proceso de modernización del aparato estatal. El primer paso en esta dirección fue la emisión de la Ley de Administración Pública (*La Gaceta*, 29 de noviembre de 1986) que regula el funcionamiento de las diferentes instituciones centralizadas y descentralizadas del Estado. Esta Ley entró en vigencia el 1º de enero de 1987. El siguiente paso ha sido la emisión de la Ley de Planificación (*La Gaceta*, 17 de diciembre de 1986). De acuerdo a esta Ley, el denominado Sistema Nacional de Planificación está compuesto por los siguientes organismos del Estado: a) la Presidencia de la República; b) el Consejo de Ministros; c) el Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE); d) el Consejo Nacional de Planificación (CONAPLAN), y e) la Secretaría de Estado en los Despachos de Planificación, Coordinación y Presupuesto.

Como puede verse, la Ley de Planificación crea nuevos organismos estatales y redefine la composición y las funciones de otros. En relación a estos últimos hay que considerar el caso del CONSUPLANE. El nuevo CONSUPLANE, el creado recientemente por la Ley de Planificación, ha quedado exclusivamente integrado por funcionarios estatales del más alto nivel. Forman parte del nuevo CONSUPLANE, el Presidente de la República, los ministros de la Presidencia, de Planificación, Coordinación y Presupuesto, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Economía y Comercio, de Trabajo y Asistencia Social y el Presidente del Banco Central. El antiguo CONSUPLANE, el creado mediante el Decreto Legislativo Nº 30 del 7 de octubre de 1965 (*La Gaceta*, 6 de noviembre de 1965), ha sido convertido en el Consejo Nacional de Planificación (CONAPLAN). Forman parte del CONAPLAN las siguientes personas u organismos: el Presidente de la República, el Gabinete Ministerial, cuatro representantes del Congreso Nacional, un representante propietario y uno suplente por las instituciones o sectores sociales, Fuerzas Armadas, sector industrial, agropecuario, comercial, obrero, campesino, cooperativista, los partidos políticos legalmente inscriptos, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y la Federación de Colegios de Profesionales Universitarios (FECOPRUH).

Las funciones del CONAPLAN son bastante limitadas. Ellas son las siguientes: "1) conocer y discutir los lineamientos de política económica y social del Estado que proponga CONSUPLANE y remitir su dictamen al Presidente de la República y al Congreso Nacional; 2) conocer el Plan Nacional de Desarrollo, los planes operativos, el programa de inversiones del sector público y realizar las recomendaciones que considere pertinentes; 3) conocer el presupuesto de ingresos y egresos del sector público a fin de poder realizar las recomendaciones que considere pertinentes; 4) crear comisiones integradas por sus miembros para analizar temas específicos y proponer acciones a ejecutar cuando sea el caso; y 5) conocer y discutir la evaluación que de los programas y proyectos realice anualmente la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto, formulando las consideraciones pertinentes al Presidente de la República".

Como puede verse, el CONAPLAN no tienen ningún poder de decisión. Es más bien un organismo cuya función es conocer y legitimar el producto de las decisiones de los organismos técnicos de la Presidencia de la República, de los Ministerios y del Banco Central de Honduras. El antiguo CONSUPLANE, el creado mediante el Decreto N° 30 del 7 de octubre de 1965, tenía un cierto poder de decisión. Poder de decisión que no tiene, como ha quedado demostrado, el CONAPLAN.

Otra de las modificaciones institucionales introducidas por la nueva Ley de Planificación ha sido la creación de un nuevo Ministerio: el Ministerio de Planificación, Coordinación y Presupuesto. Este nuevo Ministerio ha sido el producto de la fusión de la antigua Secretaría Técnica del CONSUPLANE con la Dirección General de Estadísticas y Censos que pertenecían al Ministerio de Economía y Comercio. También se intentó incorporar al Ministerio de Planificación, Coordinación y Presupuesto a la Dirección General de Presupuesto que pertenece al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pero tal esfuerzo resultó infructuoso. Por razones que no me quedan muy claras, el Ministerio de Planificación, Coordinación y Presupuesto sólo pudo obtener de la Dirección General de Presupuesto las funciones de elaboración del presupuesto. La Dirección General de Presupuesto sigue adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público limitando, de esta manera, la participación del Ministerio de Planificación, Coordinación y Presupuesto en la ejecución de los presupuestos que se elaboran en sus oficinas.

La Ley de Planificación convierte al Ministerio de Planificación, Coordinación y Presupuesto en el organismo por excelencia de la planificación económica y social del país. Bajo su jurisdicción funcionarán las *Unidades de Planificación Sectorial*, que operarán a nivel del Ministerio que sea designado como cabeza de un sector, y las *Unidades de Planificación Institucional*, que funcionarán a nivel de cada Ministerio o de los organismos descentralizados del Estado. Bajo su jurisdicción también funcionarán las *Unidades de Planificación Departamental* y las *Unidades de Planificación Municipal*.

Las Unidades de Planificación Departamental asesorarán a las Juntas de Planificación Departamental que estarán adscriptas a las Gobernaciones Políticas, y serán presididas por el titular de las mismas. A través de estas

Juntas de Planificación Departamental se pretende virtualmente contribuir a restaurar parte del papel protagónico que tuvieron en el pasado los Gobernadores Políticos. No sería extraño que esta aspiración de la Ley de Planificación pudiera ser fuente de conflictos jurisdiccionales entre autoridades civiles y militares.

Las Unidades de Planificación Municipal serán organismos técnicos asesores de las Corporaciones Municipales. Se espera que éstas lleguen a funcionar adecuadamente en los más importantes centros urbanos del país o en aquellos puertos que, como Puerto Cortés, Tela o La Ceiba, para sólo mencionar algunos, después de una ardorosa lucha lograron obtener el 4 por ciento de los ingresos de la Empresa Nacional Portuaria en su jurisdicción para el financiamiento de los proyectos y de las actividades de sus autoridades edilicias. Esta lucha fue encabezada por los habitantes de Puerto Cortés, para cuyas autoridades municipales el 4 por ciento de los ingresos de la Empresa Nacional Portuaria significarán, según se ha estimado, unos 12 millones de Lempiras anuales.

Es justamente a nivel municipal donde estamos asistiendo actualmente a una muestra de espíritu antidemocrático. Bajo diversos argumentos, las fracciones mayoritarias de los partidos políticos tradicionales que están interesadas en mantener la actual distribución del poder estatal —la antigua fracción azconista que actualmente lidera el Presidente del Congreso Nacional Carlos Montoya y el ala callejista del Partido Nacional— se han venido oponiendo, ya sea de manera velada o abierta, a la realización de comicios para la elección de nuevas autoridades municipales que deben durar en sus funciones dos años. Las actuales autoridades municipales fueron elegidas por el mismo voto que consagró los Diputados del Congreso Nacional y al actual Presidente de la República.

Las promulgaciones de la Ley de la Administración Pública y de la Ley de Planificación parecen ser apenas el inicio de un proceso de modernización estatal que aún está en ciernes, y que podría conducir eventualmente a la creación de nuevos ministerios mediante la refundición de algunos de los actualmente existentes, a la Constitución de nuevos entes especializados para la promoción y el control de los renglones de exportación y a la creación de comités de coordinación interinstitucionales.

En un documento presentado en un foro público, que recoge y sistematiza aspiraciones que circulan en distintas esferas de la administración pública (Gómez y Mercado, 1986, pág. 20), se ha propuesto —en relación a los primeros— la creación de los siguientes ministerios: de Planificación, de Energía y Minas, de Reforma Agraria, de Ciencia y Tecnología y de Hacienda y Economía. Hasta ahora sólo se ha materializado la constitución del Ministerio de Planificación. En relación a los segundos, se ha propuesto la creación del instituto de la carne, del algodón, del tabaco y de la caña, siguiendo el modelo del Instituto Hondureño del Café (IHCAFE). No se advierte aún esfuerzo alguno en materializar estas iniciativas. En relación a los terceros, ya se han dado los primeros pasos con la creación de un comité de coordinación interinstitucional que ha sido bautizado como Gabinete de Desarrollo Social (GADES).

El GADES fue creado mediante el acuerdo N° 138 del 13 de junio de 1986. Está integrado por los siguientes funcionarios estatales: el Presidente de la República, los ministros de la Presidencia, de Gobernación y Justicia, de Hacienda y Crédito Público, de Trabajo y Asistencia Social, de Salud Pública, de Educación Pública, de Cultura y Turismo, de Planificación, Coordinación y Presupuesto, el Gerente del Instituto de la Vivienda, el Director del Instituto Hondureño de Seguridad Social, el Director del Instituto Nacional Agrario y la Presidenta de la Junta Nacional de Bienestar Social. Dos de las funciones asignadas al GADES son especialmente relevantes: a) "conocer, analizar, discutir y avalar los planes, programas y proyectos del área social" y b) "propugnar por una efectiva coordinación entre las instituciones del área social".

Las preocupaciones del GADES están dirigidas actualmente hacia la formulación de estrategias y políticas orientadas hacia las áreas que han sido definidas de interés nacional: seguridad social, sistema alimentario nutricional, área de cultura, atención de minorías étnicas, incorporación de la mujer al proceso productivo, participación y organización social y alfabetización funcional de adultos. El GADES cuenta con un Comité Técnico Asesor (CTA) que debía de estar integrado, según señala un documento oficial anterior a la emisión de la Ley de Planificación, por los Jefes de los Departamentos de Planificación o sus similares en las respectivas instituciones públicas del área social.

5. Consideraciones finales

Después de casi diez años ininterrumpidos de regímenes militares, los hondureños hemos vuelto a un régimen de democracia liberal. Pero como hemos indicado, se ha retornado a un régimen de democracia tutelada por las Fuerzas Armadas a las que se les ha otorgado la potestad constitucional de velar por la integridad del régimen democrático.

Como hemos tratado de mostrar, las Fuerzas Armadas se han retirado del ejercicio directo de la gestión del aparato estatal, pero se han reservado para sí varios organismos del mismo y mantienen una influencia determinante sobre la dirección de los asuntos del Estado a través del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad. Es bastante probable que cualquier esfuerzo orientado a disminuir la considerable influencia que las Fuerzas Armadas disfrutaban actualmente sobre la esfera gubernamental y sobre la sociedad civil en su conjunto, conducirían a enfrentamientos serios que bien podrían concluir, como se piensa usualmente en los círculos de los analistas políticos, con un golpe de Estado y con el retorno de las mismas a la gestión directa del aparato estatal. Se vive, pues, no solamente en una democracia tutelada sino también continuamente amenazada de concluir en forma abrupta.

El Presidente Suazo Córdova comprendió que la supervivencia de su régimen dependía de la naturaleza de sus entendimientos con las Fuerzas Armadas. Esto explica en parte la actitud obsequiosa que mantuvo con los

altos jefes militares durante su gestión presidencial. El Presidente Azcona se ha visto obligado a declarar en un programa radial que no le aterrorizan las alusiones al golpe de Estado que pronuncian de tanto en tanto los detractores de su régimen.

Las limitaciones al ejercicio de una democracia liberal plena no sólo resultan de la función tutelar y del enorme poderío de las Fuerzas Armadas, sino también de las arraigadas actitudes antidemocráticas que prevalecen en los partidos políticos tradicionales que movilizan la abrumadora mayoría del electorado hondureño. Se trata de partidos que ostentan programas políticos de contenido profundamente conservador; conservadurismo que se acentúa en épocas de crisis económica y social como las que se viven actualmente. Una muestra de este espíritu antidemocrático es la negativa de las fracciones mayoritarias de los mismos a la realización de los comicios municipales y a liberar las potencialidades democráticas del municipio.

Estamos asistiendo actualmente, como se ha afirmado, a un proceso de modernización del aparato estatal. Los primeros pasos ya han sido dados con la promulgación de la Ley de la Administración Pública y con la Ley de Planificación. El espíritu de estas leyes es más bien centralizador. Se tiende a concentrar la capacidad de decisión en las más altas esferas del aparato gubernamental y a inhibir, de varias maneras, una auténtica participación democrática de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones que competen a su propio futuro.

Bibliografía

- Delgado Fiallos, Anibal, *Honduras. Elecciones 1985*, Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, 1986.
- Gómez, Pablo Ulises y Mercado, Ana María, *Descentralización y regionalización de la administración pública*, editado por la Fundación Friedrich Ebert, Tegucigalpa, 1986.
- INSEH, *Conflicto y paz en Centroamérica. El caso de Honduras*, México, julio, 1986.
- Meza, Víctor, *Honduras: la evolución de la crisis*, Editorial Universitaria, Tegucigalpa, 1982.
- Orellana, Edmundo, *La reforma administrativa en Honduras. Un imperativo impostergable*, Editorial Universitaria, Tegucigalpa, 1986.
- Paz, Ernesto, "Sistema electoral y representación política en Honduras", en *Revista Pensamiento hondureño*, Imprenta Calderón, Tegucigalpa, 1987.
- Salomón, Leticia, "La doctrina de la seguridad nacional en Honduras. (Análisis de la caída del general Gustavo Álvarez Martínez)", en *Depto. de Ciencias Sociales (editor), Lecturas sobre la realidad nacional N° 2*, Editorial Universitaria, Tegucigalpa, 1985.

Estado, sociedad y política en un contexto de insurgencia popular: El Salvador 1980-1987*

Jorge Cáceres P.**
con la colaboración de Guillermo Galván

Nota preliminar

El presupuesto básico del que partimos en este trabajo está tomado del documento de referencia del proyecto RLA 86/001 (pág. 6): "interesa indagar una correlación positiva y recíproca entre democratización/modernización del Estado, e integración social/incremento de gobernabilidad". Para ello hemos seleccionado un número de variables que parecen las más indicadas dada la experiencia salvadoreña, para dar cuenta de las categorías arriba indicadas, agrupadas alrededor del tema de las "transformaciones del sistema político" (en tanto complejo de relaciones sociales como aparato institucional). En lo posible, hemos procurado introducir en la exposición la mayor parte de las "subdimensiones" sugeridas en el documento, así como otras (en particular el agente externo) que resultan relevantes para el análisis del caso salvadoreño. El orden de la exposición, por otra parte, es secuencial, estableciéndose tres períodos desde enero de 1980 al presente; en el interior de los mismos se destacarán las categorías de análisis requeridas a fin de proyectar las posibles tendencias hacia el futuro.

Introducción

El punto de partida obligado para cualquier análisis de la situación salvadoreña actual y futura es el golpe de estado del 15 de octubre de 1979, momento coyuntural de singular importancia en la maduración de la crisis del sistema de dominación imperante. Es bastante conocido el hecho de

* 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 Programa Centroamericano de Ciencias Sociales (CSUCA), San José, Costa Rica.

que, por razones de índole estructural reforzadas por particularidades de la evolución socio-política de este país, que no es el caso detallar aquí, la clase dominante salvadoreña, de raíz oligárquica, fue pertinazmente rehacia (principalmente por la oposición sistemática de sectores claves dentro de la misma) a estructurar instituciones y prácticas suficientemente legítimas y eficaces para canalizar las cada vez más diversificadas demandas del conjunto de la sociedad civil. Desde una perspectiva específicamente política, diríamos que esto ha implicado la ausencia de un auténtico "proyecto hegemónico" de la clase dominante, por lo que amplios grupos y hasta clases sociales han sido sistemáticamente excluidos —con mucha frecuencia por medios violentos— de la participación política efectiva, y del acceso a los mecanismos para implementar la misma. Por la ausencia de dicho proyecto se ha podido hablar de una contradicción latente, no resuelta, en el campo político. Esta se ha puesto de manifiesto, con mayor o menor énfasis a lo largo de las últimas décadas, en distintos momentos críticos del sistema político, pero no será sino hasta que la lucha de clases se desarrolle planteando cuestionamientos fundamentales a las concepciones y prácticas políticas vigentes, que dicha contradicción se actualiza en forma de una crisis global cuya dinámica es observable a través de distintos niveles. El eje de ésta lo constituyó el surgimiento, a lo largo de la década del 70, de alternativas políticas contestatarias que retomaban la demanda democrática en su concepción más radical, como oposición del "pueblo" al sistema de dominación como un todo. La respuesta estatal a esto fue cada vez más represiva, y los mecanismos de intermediación política establecidos se fueron reduciendo progresivamente hasta desmoronarse ante su manifiesta incapacidad de absorber la protesta social. Para fines de los años 70 ésta se materializaba en distintas organizaciones populares de nuevo tipo, que ponían en práctica formas alternativas de participación social las que a su vez apuntaban a proyectos —en gestación— de transformación revolucionaria. El desarrollo de estas organizaciones es precisamente el elemento que caracteriza lo que hemos llamado la radicalización general del proceso político de El Salvador.¹

El programa de la Junta Cívico-Militar que se instaló el 15 de octubre de 1979 tras derrocar al presidente general Romero pudo haber alterado el cauce de la protesta popular, que a esas alturas era crecientemente marcado por distintas organizaciones político-militares. Al fracasar, tras un breve periodo de mes y medio, se definieron las condiciones bajo las que se desembocaría a una nueva situación que llega hasta el presente, y que será objeto de este trabajo. Dicha situación a nuestro juicio se define por la existencia de una guerra popular y nacional altamente desarrollada, en confluencia con un contexto más amplio en el que se implementa un proyecto contrainsurgente de naturaleza regional, lo que subordina en su lógica a la totalidad del espectro político salvadoreño. Esto quedará de manifiesto en cada uno de los periodos que analizamos, pese a las sustanciales diferencias que intentaremos destacar entre ellos.

Resulta sí importante indicar brevemente que a nuestro juicio el golpe del 79 fue fundamentalmente una reacción del aparato del Estado mismo, ante una situación de inestabilidad crítica, reacción que por otra parte cuenta con numerosos antecedentes en la propia historia del país.² La diferencia

aquí la constituyó la presencia de poderosas e intransigentes organizaciones populares, que no pudieron ser mediatizadas por el proyecto de la llamada "Primera Junta". En ésta participaron a distintos niveles elementos civiles y militares democráticos y progresistas, algunos de ellos vinculados a las organizaciones revolucionarias. Para éstos se trataba de una oportunidad única de establecer un gobierno reformista con apoyo popular. Esta percepción era compartida también por numerosos sectores de la sociedad civil, notablemente la Iglesia de Monseñor Romero. Por otro lado, la necesidad de las reformas era subrayada por los representantes de la administración norteamericana (Carter) con el argumento de prevenir un desarrollo del tipo nicaragüense, clásica lógica contrainsurgente en que concurrían —al menos en forma declarativa— todos los sectores de la empresa privada. De ahí que la "Primera Junta" despertara tantas expectativas.

Pero en el seno del Ejército y de la burguesía, muy pronto se hizo evidente que si bien parecía haber acuerdo en implantar una serie de reformas socio-económicas, no lo había en torno del problema principal: los mecanismos de conducción del aparato del Estado y el puesto que en los mismos se otorgaría a las manifestaciones orgánicas del pueblo. Desde un principio los sectores calificados de "progresistas" dentro del Ejército se mostraron incapaces de neutralizar a aquellos comprometidos con las matanzas del régimen de Romero, interesados sobre todo en la destrucción de las combativas organizaciones populares. Estos últimos utilizaron el pretexto del restablecimiento del orden para desatar una represión que pronto alcanzó niveles insuperados hasta entonces. Esta represión se llevó a cabo en forma abierta por los militares, y de manera encubierta por distintas organizaciones clandestinas de derecha (que calificaremos acá con el nombre genérico de "escuadrones de la muerte", o simplemente "escuadrones").

A fines de diciembre del 79 se produjo una importante crisis en el seno del aparato de gobierno. En la primera semana de enero del 80 se desintegró la Junta y renunciaron todos los ministros (excepto el de Defensa), señalando la falta de definición del Ejército para garantizar el proceso de reformas y el fin de la represión popular. La nueva Junta que se organizó el día 9 fue producto de un pacto entre la dirigencia demo-cristiana y los militares, a consecuencia del cual el PDC se dividió, abandonándolo un buen número de sus cuadros más representativos. Se inicia así el periodo que ha sido llamado como de "reformas con represión", en contraste con el de "reformas con apoyo popular" que hubiera querido impulsar la Primera Junta. Es a partir de ese momento que iniciamos nuestra periodización.

Las juntas militares-democrístianas (enero de 1980-mayo de 1982)

Del régimen de excepción a la legalidad negociada

El periodo que analizaremos a continuación es probablemente el de mayor inestabilidad política e institucional en lo que va de la década. El acuerdo que permitió la reconstitución del gobierno luego de la crisis de la Primera Junta se dio en un contexto de intensa movilización popular, por un

lado, y de reiterados intentos de la derecha tradicional para recuperar su relación privilegiada con los militares, centro indiscutible del poder. Estas tensiones llegaron a su máximo despliegue a lo largo de estos dos años, siendo resueltas bajo condiciones que marcaron el desarrollo político futuro.

Las organizaciones populares se habían constituido a esas alturas como el actor social preponderante en la arena política, y alrededor de las mismas se empezaba a configurar una amplia convergencia de diversos sectores cuyas demandas al régimen se volvían cada vez más urgentes y radicales. La dirigencia del PDC que concurrió al pacto con las Fuerzas Armadas se jugaba la carta de las reformas sociales, que esperaban forzar como única alternativa ante la protesta popular, y que a la vez les permitirían crear un espacio político sobre el que podrían construir una base de poder propia. Dentro de tal lógica, esto debería verse acompañado por niveles crecientes de incorporación popular a las iniciativas gubernamentales, lo que además de consolidarlas reduciría el nivel de la protesta popular y la consiguiente represión militar. Sin embargo, el rápido incremento de la violencia, en particular de aquella proveniente de la extrema derecha, a todo lo largo de 1980, hizo desvanecerse toda oportunidad en este último sentido.

A la vez que buen número de civiles reformistas dejaban el gobierno³, la oposición de izquierda fue configurando nuevas estrategias y fórmulas unitarias, que desembocaron en la constitución del FDR en abril y en el FMLN en octubre. Ambos (los "Frentes") concertan una alianza estratégica ese mismo año, alrededor de una plataforma común por un Gobierno Democrático Revolucionario (Ver cuadro 14 en anexos). El número y calidad de los asesinatos de ese año sin duda contribuyó a cerrar toda posibilidad de acción abierta de la oposición de izquierda, que fue derivando en fórmulas clandestinas y abiertamente insurreccionales.⁴ La ofensiva del FMLN, en enero del 81, marca el inicio de esta situación de abandono del trabajo de masas de parte de la izquierda, situación que se mantendría por varios años.

La represión obligó también a un repliegue del trabajo de sindicatos, gremios y distintas instituciones de la sociedad civil, como las universidades y la Iglesia Católica. Esta última, luego del asesinato de Monseñor Romero, pasó a ser administrada por Monseñor Rivera, quien redujo el nivel de contestación que la misma había llegado a adquirir bajo su antecesor, poniendo más énfasis en su función mediadora.⁵ El trabajo más significativo a nivel popular lo desarrollaron las agencias laborales norteamericanas (IADSL) y socialcristiana (CLAT), promoviendo distintas organizaciones destinadas a servir de apoyo social a la DC. La formación de la UPD (ver cuadro 10 en anexos) en 1980 es el punto más destacado del desarrollo de esa estrategia, cuyo desenlace posterior describiremos más adelante.

El incremento de la violencia contra la organización popular fue produciendo, por otro lado, el creciente predominio de los sectores "duros" en el interior del Ejército, tradicionalmente identificados con los intereses oligárquicos, el grupo de militares directamente responsable del golpe de estado (los conocidos comúnmente como "majanistas"); grupo aparentemente deseoso de institucionalizar su papel de garante del proceso reformista transformando la estructura de poder interna de las Fuerzas Armadas.⁶ La prevaencia de los oficiales de los rangos superiores ponía en peligro el

proyecto reformista en la medida en que, de una forma u otra, la demanda popular se fuera drásticamente neutralizando. La efectiva puesta en marcha de las tres reformas centrales del "pacto", la nacionalización bancaria, la del comercio exterior, y sobre todo la de reforma agraria, en el mes de marzo (pocas semanas antes del asesinato de Monseñor Romero), sin lugar a dudas marcó la toma de iniciativa de parte de la DC —y, para el caso, de los militares aglutinados alrededor del coronel Majano—, con el apoyo cada vez más visible de la embajada norteamericana. El conflicto se trasladó entonces al seno mismo del Ejército, no ya en torno de las reformas, que se daban como un hecho consumado o por lo menos como una necesidad a la que habría que acomodarse por algún tiempo, sino en términos de hegemonía interna. El progresivo debilitamiento y posterior eliminación del sector "majanista" del Ejército, unido al nombramiento de José Napoleón Duarte como "Presidente de la Junta" en diciembre de 1980, indicó los términos en que tal conflicto vino a resolverse. Las reformas seguirían siendo la carta de presentación "revolucionaria" del gobierno, pero se eliminarían del centro efectivo de poder (las Fuerzas Armadas) aquellos sectores que pretendían continuar ejerciendo un papel protagónico en la conducción de las mismas, sea solos o en alianza con la izquierda, en cualquiera de sus manifestaciones. Esto debería significar, por lo menos desde la óptica democristiana (y probablemente también para los norteamericanos), que los mandos militares, cuya jerarquía quedaba asegurada, avanzarían dentro del esquema de "profesionalización" limitando progresivamente su intervención en el campo propiamente político. Como veremos más adelante, esto último se ha convertido en uno de los puntos de mayor conflicto a lo largo de los años posteriores.

En contra de ciertas interpretaciones que ven la derrota del sector más progresista del Ejército como una señal de la debilidad democristiana, sostenemos que ésta era la consecuencia necesaria de una clara voluntad política de legalizar al régimen dentro de un "proceso democratizador", asunto en el que concurrían tanto los intereses de la DC como las del gobierno norteamericano y de un sector considerable del Ejército y de la empresa privada, aunque cada uno interpretando tal proceso a su modo. Lo que interesa aquí es destacar que si bien los "majanistas" podrían aparecer como garantes de las reformas, su presencia constituiría necesariamente una interferencia en un campo que la DC deseaba reivindicar para sí, y de cuya consolidación dependía su futuro como fuerza política predominante. Por otra parte, el apoyo que el gobierno norteamericano declaraba a las reformas les parecía suficiente para asegurar que los sectores conservadores podrían a la postre ser convencidos u obligados a aceptarlas. En definitiva, la DC tomó la opción de la legitimidad institucional como garante último tanto de las reformas sociales como del progresivo desplazamiento de los militares del campo político. Estos últimos, por su parte, y una vez resuelto el crucial conflicto de mandos, y sin resolver importantes diferencias internas en torno de su papel como conductores, promotores, guardianes o acompañantes del proceso político, ni sobre la naturaleza de los cambios sociales que juzgarían convenientes para el país, no tendrían más alternativa que apoyar un proceso de democratización que entre otras cosas debía mostrarlos subordinados a las autoridades civiles "legítimas". Esto lo harían con la única

condición —central también en la óptica norteamericana— de que la izquierda no pudiera por ese medio recuperar su anterior protagonismo. De tal suerte, en octubre de 1980 la Junta convocaba a elecciones para una Asamblea Constituyente en 1982, indicando la intención de dejar atrás el régimen de excepción y crear un espacio de competencia partidaria en el que la DC esperaba tener un éxito asegurado.⁷

El esquema de institucionalización política que hemos esbozado sería fuertemente afectado por tres hechos vinculados estrechamente entre sí. El primero y más importante fue la capacidad militar del FMLN, que se recuperó rápidamente de su fallida ofensiva insurreccional de enero de 1981 para ir adquiriendo cada vez más efectividad en sus acciones. A esto se unieron, junto con el FDR, un intenso trabajo político-diplomático que vino a culminar en la declaración franco-mexicana de agosto de 1981, por la que se reconoce la representatividad de la alianza FDR-FMLN, junto con la creciente presión internacional por encontrar una salida política al conflicto salvadoreño, con participación de éstos.⁸

Un segundo aspecto que destacaremos es el incremento de las actividades terroristas de las organizaciones clandestinas de la extrema derecha, cuyos blancos incluyeron a los beneficiarios de las reformas y a los funcionarios gubernamentales e internacionales encargados de implementarlas. Ello era de hecho la expresión más visible de la tradicional determinación oligárquica de sabotear los cambios que no podía detener por otras vías. Esas actividades se unieron a las que el Ejército continuó realizando dentro de sus propios planes contrainsurgentes, para recuperar y superar con creces los niveles de violación a los derechos humanos que precedieron al golpe de 1979 (ver cuadro 6 en anexos). Esto último vino a repercutir significativamente en el apoyo norteamericano al proyecto de transición política, ya que la cada vez más indispensable ayuda militar y económica que la administración Reagan —inaugurada en enero del 81— se había comprometido a prestar, desde mediados de ese mismo año fue siendo condicionada por el Congreso norteamericano a periódicas "certificaciones de avance" del gobierno salvadoreño en materia de derechos humanos.

El tercer aspecto a destacar es precisamente el creciente involucramiento del gobierno norteamericano en el manejo de los asuntos salvadoreños, tanto en los aspectos técnicos del proceso de reformas, como en el diseño y ejecución de las estrategias militares y políticas del gobierno. El que comenzó siendo un aliado pronto se convirtió en un actor político interno, cuya expresión más visible sería el embajador de turno. Es por ello que definimos el proyecto de transición dominante como "norteamericano-gubernamental".

La posibilidad de que la izquierda a través de cualquiera de sus manifestaciones, por medio de la fuerza o la negociación, pudiese recuperar espacios sociales y políticos que se juzgaban perdidos para ella, unido a la evidente necesidad de lograr legitimación para el régimen en el campo internacional, puestos en evidencia por los funcionarios de una nueva administración norteamericana que como ninguna otra parecía interpretar los mas preclaros intereses capitalistas, convencieron a los sectores más recalcitrantes de la burguesía a incorporarse al proceso político, en particular por medio de un partido que los representase cabalmente. Eso de por sí vino a

ser un evento novedoso en la política salvadoreña contemporánea, ya que los clásicos "partidos oficiales" cumplían funciones de índole más compleja.⁹ En todo caso, esto no significó la renuncia ni a la violencia terrorista ni al ejercicio de la tradicional "presión gremial" canalizada por las fuertes y cohesionadas instituciones representativas de la empresa privada (ver cuadro 12 en anexos).

El 7 de julio de 1981 la Junta emitió el Decreto 743 promulgando la Ley Transitoria sobre Constitución e Inscripción de Partidos Políticos, y el 19 del mismo mes el mayor D'Aubuisson anunció que se estaba constituyendo el partido ARENA. Coincide también en ese mes, el día 29, un Simposio Nacional de la Empresa Privada en el que la totalidad de los organismos de la misma apoyan el proceso electoral, con la advertencia que "no puede favorecer a un sólo partido" (referencia poco disimulada al hegemonismo democristiano que no han dejado de cuestionar hasta la época presente). A partir de ese momento sigue el proceso de constitución de nuevos partidos y la revitalización de otros (incluyendo al viejo partido oficial del periodo 61-79, el PCN, otra originalidad del proceso político salvadoreño...). Ellos son convocados por el CCE para discutir el proyecto de Ley Electoral en un Foro Político Interpartidario inaugurado el 3 de noviembre. El Movimiento Nacional Revolucionario, partido social demócrata miembro del FDR, y que según la nueva ley quedaría automáticamente inscripto para el proceso electoral, se auto-excluye aduciendo que no pueden haber elecciones libres bajo Estado de Sitio.¹⁰

Los distintos partidos de oposición (ver gráfico 1 en anexos) centraron su campaña, para la Constituyente de marzo del 82, en las denuncias de que el PDC intentaba manipularlas a su favor por medio de una mayoría de partidarios suyos en el CEE. La acusación se mantuvo pese a que éste se reestructuró en diciembre, viniendo a ser el único tópico sustancial en una campaña por demás corta, que en buena medida se justificaba como una "demostración de los anhelos democráticos del pueblo salvadoreño" ante la alternativa revolucionaria. (Todo ello ya plenamente dentro de la campaña internacional por la democratización de los regímenes autoritarios, que en Centroamérica ha visto sus luces y sus sombras a través del filtro distorsionador de la agresión norteamericana a Nicaragua.) Pero nos interesa destacar que en el aspecto interno las elecciones resultaban particularmente atractivas para la oposición de derecha (que era la única que de hecho podría participar, dada la persistencia de la violencia de los "escuadrones" y del mismo Ejército). La principal razón de este atractivo estaba en la índole de las elecciones mismas, ya que la nueva Asamblea no sólo tendría a su cargo la elaboración de la Constitución (hecho de por sí transcendental para el futuro desarrollo del proceso reformista) sino que además concentraría la facultad de organizar el conjunto de las instituciones estatales, comenzando con el Ejecutivo. Por otro lado, la mecánica de este tipo de elecciones, siguiendo el sistema de representación proporcional, ofrecía una considerable posibilidad de que ningún partido —y para el caso, la DC— pudiera lograr la mayoría.

La Democracia Cristiana sin embargo contaba con que la oposición tenía poco tiempo y experiencia para concertar pactos y una campaña efectivos, con que los partidos antiguos (en particular el PCN) estaban despres-

tigiados y que los nuevos tendían a identificarse con un "retroceso" de la política reformista, que al fin y al cabo era la que fundamentaba el proceso del 79 en adelante. A esto se unían dos factores de apoyo de primera importancia: uno era el que en forma cada vez menos disimulada le daba el gobierno norteamericano, y en particular su embajador Hinton¹¹, lo que no podía dejar de pesar en momentos en que el FMLN estaba incrementando su capacidad bélica.¹² El otro, más potencial que explícito en ese momento, era el que podrían prestarle las organizaciones de base que se habían venido promoviendo a la par del proceso de reformas (en particular con la UPD, aunque ésta se había manifestado relativamente crítica ante el proceso electoral). En todo caso, el PDC consideraba que en el campo de la votación popular no tendría mayor competencia de parte de la oposición de derecha.

Los resultados de las elecciones de marzo fueron un serio descalabro para la DC, y obligaron a un replanteamiento de todo el aparato gubernamental. A los factores arriba enunciados como ventajas de la oposición, se unió la insospechada popularidad de ARENA, que no sólo captó una gran mayoría de la votación de clase media y alta, sino también una considerable proporción del voto popular (ver cuadro 1 en anexos). Los análisis posteriores han coincidido en atribuir este fenómeno al atractivo que el mensaje de ese partido y de su liderazgo agresivamente anticomunista, guerrillista y ultranacionalista tenía (y sigue teniendo) dentro de una población sumergida en la perversa atmósfera de la guerra popular y su discurso de muerte. También resultó sorprendente el resultado del "ex-partido oficial" PCN, que demostró tener una clientela electoral insospechada, fundada en lustros de ejercicio del poder y con una dirigencia hábil en el manejo de las prebendas y transacciones. Por más que obtuvo una mayoría sustancial que indicaba que buena parte de sus supuestos eran acertados, el resultado electoral fue prácticamente una clara derrota para el PDC, saludada con verdadero delirio por los partidos de oposición y las organizaciones empresariales como "un rechazo al comunismo y al comunitarismo". El escenario estaba dispuesto para una recuperación inmediata del control absoluto del aparato estatal por los representantes más conspicuos del capital reaccionario. Que esto no pudiera lograrse en forma absoluta es fruto exclusivo de la acción norteamericana para salvar lo esencial de su "caso de laboratorio".

La primera operación de emergencia que Hinton debió poner en práctica fue asegurarse el consenso de la totalidad de los partidos para celebrar la afluencia masiva de votantes como un "triunfo de la democracia en medio de las balas" (forma en que la propaganda norteamericana debía presentar el evento del 28 de marzo). Hoy día es comúnmente aceptado que este consenso se dio también para "inflar" los resultados globales sin alterar las proporciones relativas por partidos, con lo que ninguno podría resultar afectado pero permitiría abonar la tesis del "repudio a la guerrilla".¹⁵ Mucho más difícil fue negociar la constitución del nuevo gobierno, ya que la decisión de excluir totalmente a la DC parecía un hecho consumado. Para el 14 de abril la ANEP alegaba un "mandato masivo del pueblo" para la unidad de los 5 partidos "democráticos" contra la DC, el mismo día que los preocupados militares manifestaban la necesidad de lograr un acuerdo de unidad "de todos contra la subversión". Las tensas negociaciones que involucraron en

particular al PCN, a ARENA, a los militares y a diversos emisarios norteamericanos, dieron como resultado final el nombramiento de un "Presidente Provisional", el independiente Alvaro Magaña, que si bien no era el candidato ideal de la extrema derecha sí gozaba de la confianza de los militares y sobre todo tenía la capacidad para conducir un período de transacciones que se preveía complejo.¹⁶ Los partidos de derecha concedieron algunos cargos ministeriales a la DC, y se quedaron con el control absoluto de aquellos claves para la conducción de la economía. El otro punto de acuerdo fue la decisión de "congelar las reformas", en particular la agraria, asunto que fue resuelto por la Constituyente en muy breve plazo. Esto pertenece al período que pasaremos a analizar en la siguiente sección.

El gobierno de Magaña 1982-1984

La unidad de los contrarios en un sistema tutelado de partidos

Independientemente de los conflictivos resultados electorales, a partir de marzo del 82 se estableció un nuevo marco de legalidad para el Estado salvadoreño y por ende para sus instituciones. Además del nombramiento del Ejecutivo, que describimos anteriormente, la Asamblea procedió a integrar la Corte Suprema de Justicia, en el mes de mayo. En ese mismo mes, por medio del decreto 9 había definido la situación de los gobiernos municipales, que serían designados por el Ejecutivo hasta que se realizaran las elecciones correspondientes. El decreto 3 del 26 de abril, por otro lado, había señalado el final del estado de excepción, al declarar vigente la Constitución de 1962 y derogar los decretos 1 y 7 de la Junta, que cimentaron aquél. Por otro lado, en el sistema político se introdujo un modelo parlamentario obligado por la fuerza de los hechos a funcionar como tal, lo que prácticamente no tenía precedentes en el país.¹⁷

Sin embargo, estaba todavía por resolverse el problema de cómo reconstruir un esquema coherente de gobierno para este período reconocidamente transitorio. En suma, ¿cómo darle contenido a la pregonada "unidad nacional" para conducir no sólo la maquinaria estatal sino, sobre todo, para poner en práctica un esquema contrainsurgente debidamente acomodado a las realidades internas y externas que se habían ido definiendo en estos años?

Esta coyuntura es apropiada para poner de manifiesto las percepciones divergentes que estaban en juego en torno del problema de la insurgencia, y cómo éstas se vinculaban con proyectos más globales igualmente contrapuestos. Estaba definida ya una pugna —que ciertamente se continúa hasta el presente— entre dos estrategias militares para enfrentar al FMLN. Una era la propugnada por los asesores norteamericanos, dentro de un concepto de "guerra total" —que luego adquiriría más precisión como de "baja intensidad"— en que el énfasis estaba en la gradual eliminación de las condiciones sociales que hacían posible el crecimiento subversivo, a la vez que se lo debilitaba militarmente hasta volverlo irrelevante. La segunda era la mantenida por la "derecha dura" dentro y fuera del ejército, buscando una solu-

ción frontal e inmediata a la guerrilla, junto con la eliminación física de su potencial base social. Obviamente, ambas estrategias reflejaban la diferencia de proyectos que las sustentaban. La "solución rápida" era sencillamente la instauración de un estado de terror que si bien podría acabar con la guerrilla también haría desaparecer toda posibilidad de una democracia de base popular, objetivo declarado del proyecto DC. Con este último coincidía la experiencia antisubversiva de los norteamericanos, quienes percibían que un rápido triunfo militar era improbable sin una ingerencia mucho mayor de su parte, y que en todo caso el mismo reforzaría a los grupos tradicionales poniendo en peligro el éxito del proyecto "democratizador" para toda la región. Las diferencias entre el gobierno norteamericano y los democristianos estaban a otro nivel, y reflejaban las distintas actitudes de ambos ante la empresa privada y las organizaciones populares.¹⁸ Pero en todo caso la plataforma reformista era un punto del que no podía volverse atrás, como quedó claro después de marzo del 82.

Las organizaciones de la empresa privada estaban conscientes de que se les estaba forzando a aceptar una solución de compromiso en la que no podían capitalizar totalmente lo que consideraban su triunfo electoral, y liquidar en forma radical y definitiva el proyecto reformista. Todavía al celebrar el Segundo Simposio del Sector Productivo, en el mes de mayo, un punto destacado del mismo fue la protesta por la "intromisión norteamericana" en los asuntos salvadoreños. Esto coincidía con las reacciones que dentro del Senado norteamericano habían tenido los resultados electorales: el Comité de Relaciones Exteriores había rebajado la ayuda y amenazaba con cortarla, precisamente cuando el FMLN desarrollaba nuevas y exitosas acciones en las zonas de guerra.¹⁹ De hecho, lo que se resentía eran las condiciones, no la presencia foránea, que manifiestamente era indispensable. El nacionalismo ha constituido, con esa óptica, un componente central del discurso de la extrema derecha.

Pero la determinación norteamericana de no cambiar su estrategia central para El Salvador, puesta en evidencia en esos meses, convenció a aquella de la necesidad de adoptar otra táctica, asumiendo el esquema parlamentario plenamente y boicoteando el proyecto desde el interior del mismo. En el fondo se estarían jugando la misma carta desestabilizadora de la izquierda, con la seguridad que de una forma u otra ésta sería pronto derrotada, política y militarmente, y que mientras tanto el proyecto "comunista" estaría tan desgastado que dejaría de ser una opción. Las primeras medidas de la Asamblea Constituyente en el campo propiamente legislativo, devolviendo algunas propiedades afectadas por las leyes agrarias, fijando límites más altos para la propiedad y dejando en suspenso el programa mismo de la Reforma Agraria, demostraban que era posible poner en acción tal táctica.²⁰

Por su cuenta, la DC era plenamente consciente de lo anterior, y supo poner en juego todos sus recursos de poder —en particular sus apoyos internacionales— para condicionar su incorporación al proyecto de Unidad Nacional. En ello obtuvo la más plena cooperación del gobierno norteamericano y del mismo Magaña, éste último interesado más que nada en romper el esquema polarizado que la extrema derecha deseaba capitalizar.²¹ El fruto de todo ello fue el celebrado Pacto de Apaneca, promovido visiblemente

por Magaña pero formulado con directa participación de la embajada norteamericana. Este Pacto, celebrado el 8 de agosto de 1982 entre el presidente Magaña y los partidos PDC, ARENA, PCN y PPS, definió una "plataforma básica de gobierno" para un período de transición que debería culminar con la elección presidencial de 1984. Sin ser un verdadero programa de gobierno, tampoco fue como se denunciara —entre otros, por el PAD, que no participó en el mismo— un simple subterfugio para justificar el reparto de cargos de gobierno. Ciertamente que esto existió y fue condición para celebrar el Pacto, pero éste iba más allá, pretendiendo sentar las bases de lo que deberían ser de ahí en adelante las "condiciones indispensables" de un gobierno viable, tanto en su dimensión interna como —sobre todo— en su proyección externa. Se definieron así:

- Pacificación,
- Democratización,
- Derechos Humanos,
- Recuperación Económica,
- Reformas,
- Confianza y Seguridad, y
- Fortalecimiento Internacional.

Para llevar a cabo estas metas se diseñó un programa de acciones inmediatas con la constitución de tres Comisiones Nacionales que serían creadas por acuerdo ejecutivo: Política, de Paz y de Derechos Humanos. A la primera, conformada por el Presidente de la República, los Vice-presidentes, los ministros de Relaciones Exteriores, de Defensa y los partidos políticos (de hecho, los cuatro firmantes del Pacto) se la colocó como "responsable de la coordinación, ejecución y cumplimiento de la Plataforma Básica", debiendo "concretar un marco de realizaciones políticas, humanas y económicas" y "elaborar los lineamientos de la acción básica de las otras Comisiones". Se le impuso específicamente la confección de un cronograma político, señalando en particular fechas para el nombramiento del Consejo Central de Elecciones, el diseño de legislación y mecanismos electorales, las elecciones municipales y presidenciales, y la transmisión del Poder Ejecutivo del régimen transitorio.²²

Pese a que estas Comisiones se creaban por medio de un acuerdo ejecutivo, era claro que éste trasladaba, si no su autoridad, sí la iniciativa política a organismos por fuera de la estructura gubernamental propiamente dicha. Esto era particularmente importante en el caso de la Comisión Política, cuyas funciones eran tan amplias que podrían dar lugar a serias competencias con otras instancias. En la práctica, esta Comisión no fue más allá de formular el calendario requerido (que luego, aunque impuntualmente, se fue cumpliendo). Las agudas confrontaciones entre los partidos, y el poco interés del resto en participar en mediaciones estériles, hicieron que la Comisión Política dejase de funcionar muy pronto, y que los mecanismos de comunicación y acuerdo interpartidario se redujesen a los canales normales. Las otras Comisiones, cuya actuación fue notablemente más prolongada, se constituyeron fuera del esquema de representatividad partidaria: la de Derechos Humanos en diciembre y la de Paz hasta febrero del 83, en vísperas de la visita del Papa a El Salvador.²³

Nos parece que la celebración del Pacto, además de su dimensión

externa, fue una conquista nada despreciable de la DC, ante la situación de marginación absoluta en que había estado en peligro de caer. La creación de una agenda política, por más que fuera objeto de manipulaciones y de interpretaciones encontradas, se verificó en torno de contenidos que eran precisamente la base sobre la que la plataforma DC se había procurado levantar, lo que obviamente le daba importantes márgenes de acción futura. El hecho mismo de la creación de las Comisiones desplazó la iniciativa política fuera de la Asamblea Constituyente, que notoriamente se vio compelida a concentrarse en realizar su función natural (de suma importancia, sin lugar a dudas) de elaborar la nueva Constitución y aprobar la legislación electoral pertinente. Finalmente, el cronograma era un cauce por el que necesariamente se debería orientar el proceso político inmediato, y después de todo la DC tendría tiempo para recuperar el desgaste de varios años de responsabilidad gubernamental, desarrollando sus ya considerables bases de apoyo social.²⁴

El nuevo parlamentarismo inició un período que alguien ha calificado de "coaliciones efímeras y escisiones duraderas" entre los distintos partidos. Con ello se quiere apuntar a las divisiones que sufrió el PCN, que dieron lugar al surgimiento de los partidos PAISA y MERECEN (ver gráfico 1 en anexos). Puesto que el PCN era el factor determinante de la mayoría parlamentaria, estas escisiones se tradujeron en una seria inestabilidad que estuvo a punto de hacer fracasar la agenda política trazada, y que de hecho la retrasó significativamente. Para ARENA, en cambio, su presencia en el parlamento le dio un prestigio del que carecía antes, ayudándole a contrarrestar la imagen de extremismo que tanto le perjudicaba externamente.²⁵ A esto último se añadió la ejecución inteligente de la táctica que indicábamos antes: no oponerse frontalmente a las reformas pero fijarles cuantos límites fuera posible, a la vez que se entraban los procedimientos para llevarlas a la práctica. En ambos sentidos el debate constitucional es una muestra ilustrativa.

El texto definitivo de la Constitución Política, aprobado en diciembre del 83 tras largos meses de acaloradas discusiones en que la DC fue casi siempre derrotada, consagró una concepción del Estado bastante alejada del programa esbozado en octubre del 79, limitando su intervención al de mero agente estimulador de las actividades económicas. En el punto central de la transformación agraria, consagró el límite de tenencia en el margen de las 245 has., concediendo además a los propietarios un plazo de 3 años antes de proceder a las expropiaciones que fuesen procedentes. En realidad, en el único punto en que la DC pareció obtener una victoria, y en el que la Constitución del 83 sería sustancialmente diferente a la del 62, era en lo relativo al derecho de sindicalización de los trabajadores del campo. Gracias a la intensa presión ejercida por las organizaciones populares, en especial la UPD, en la nueva Constitución desapareció la prohibición explícita que sí existía en las anteriores, respecto a tal derecho (lo que sí se prohibió fue la huelga de los empleados públicos). Sin embargo, posteriormente en el Código de Trabajo se impidió que los trabajadores estacionales pudieran sindicalizarse, lo mismo que las huelgas en período de cosechas, con lo que se volvió de hecho a la situación anterior, dadas las particularidades de la agricultura salvadoreña.

Aparte de las reformas, el programa de Apaneca indicaba otras importantes tareas que debían ponerse en ejecución en función del esquema contrainsurgente global. Ellas estaban directamente dirigidas a mejorar la imagen externa del régimen, aunque obviamente en su ejecución deberían provocar cambios en los recursos de poder de diversos actores internos, tanto de la derecha como de la izquierda, reforzando las posibilidades de operación efectiva de un "centro político". Se podrían resumir en la consecución de una imagen de moderación y amplitud en las distintas prácticas políticas, sobre todo en materia de Derechos Humanos, y de confianza en las instituciones estatales, en particular en las encargadas de la administración de justicia. De ahí la propuesta de las otras dos Comisiones: la de Derechos Humanos destinada a contrarrestar la campaña internacional que había tan efectivamente debilitado al gobierno, y la de Paz como respuesta a la intensa presión por una salida negociada al conflicto bélico. A ello se deberían añadir acciones tendientes a la normalización del Poder Judicial y a la investigación y juzgamiento de algunos de los casos más notorios en el campo de la violencia política de origen contrarrevolucionario.²⁶

La lentitud en la puesta en marcha de las anteriores iniciativas es un indicador de la fuerte oposición que despertaron en los sectores más conservadores, tanto en el campo civil como militar. Ellos percibían que tanto en el campo de los Derechos Humanos como en el de iniciativas para la paz se les exigiría ceder terreno, lo que resistieron por diversos medios. En algunos casos se llegó a serias confrontaciones como las rebeliones de enero y abril de 1983 (teniente coronel Sigfrido Ochoa en Cabañas y coronel Bustillo de la Fuerza Aérea, buenos amigos de D'Aubuisson) que forzaron la renuncia del general García, ministro de Defensa, mostrando que el Ejército estaba lejos de ser el ente eminentemente profesionalizado al que aspiraban los norteamericanos. La solidaridad militar también obstaculizó la marcha de diversas investigaciones sobre violación a los derechos humanos (ver nota anterior) aunque paulatinamente se tuvo que ir limando asperezas en terrenos sensitivos, como la operación de los "escuadrones".²⁷ Pero el proceso de sustitución de mandos en el interior del Ejército tuvo que subordinarse en su ritmo a las necesidades de la guerra, que en cada momento se volvía más dura y compleja.

Las posiciones de extrema derecha encontraron un asidero más firme en el campo de las "iniciativas de paz", haciendo fracasar todo intento de conducir las mismas hacia negociaciones efectivas con la izquierda. Este tema requiere un examen más detallado que hemos intentado en otra parte,²⁸ pero que es indispensable introducir aunque sea brevemente en este punto.

En el período que analizamos se produjo una importante readecuación de la estrategia de los Frentes, conducida a través de las distintas iniciativas de diálogo y que tuvo su punto culminante en la propuesta de un Gobierno de Amplia Participación en febrero de 1984. Aunque presente desde tan temprano como 1980, la oferta de diálogo y negociaciones de los Frentes fue evolucionando de ser una medida de carácter táctico, encaminada a destacar el progresivo involucramiento norteamericano en el conflicto salvadoreño y a capitalizar apoyo internacional, a constituirse a partir de 1982 cada vez más en un componente importante de la estrategia

de la Alianza FDR-FMLN. Esto se debió en buena medida a cambiantes percepciones dentro de la misma sobre los efectos que la prolongación del conflicto y la implementación del proyecto contrainsurgente habría ido generando a nivel de los distintos sectores sociales salvadoreños. En conexión con ello, deberían definirse nuevas formas de integración popular en el desarrollo de la lucha armada, eje central de la estrategia revolucionaria. Igualmente, se requeriría de una actualización —en base a la situación del conjunto de fuerzas sociales concretamente existentes— de una política de alianzas suficientemente flexible para acompañar dicha estrategia. Todo ello sin descuidar el componente externo de la misma, que sin embargo debería subordinarse a la lógica y dinámica del conjunto.²⁹

Lo anteriormente descrito se fue concretizando por medio de una serie de propuestas que ya a principios del 83 empezaron a encontrar eco en el interior del país y culminaron con dos reuniones de la Comisión de Paz con representantes de los Frentes (en Costa Rica y Bogotá, en agosto de ese año).³⁰ Estas reuniones, sin embargo, fueron prontamente suspendidas por presiones del Ejército y de los norteamericanos, que sólo las habían consentido por demanda expresa de su Congreso y probablemente con la esperanza de que produjeran fisuras de mayor envergadura en la Alianza, retrocediendo al captar que ello no sería así. En todo caso, ya se había producido el reconocimiento de que el diálogo con los Frentes era una instancia necesaria para el logro de la paz, lo cual fue recogido prontamente por la población en su conjunto convirtiéndose en una demanda de diversas organizaciones sociales y políticas, con miras a las elecciones presidenciales programadas para marzo de 1984.

La "provisionalidad" del gobierno de Magaña tenía, como indicamos arriba, fechas bien definidas. En el transcurso de 1983 se habían venido fortaleciendo, sin duda al abrigo de la tímida política pro-derechos humanos, distintas organizaciones sindicales y gremiales. Dentro de ellas destacaba la UPD, claramente vinculada a la DC aunque manteniendo ciertos niveles de autonomía. Esta organización había sido consistentemente partidaria de acelerar el ritmo de las reformas, y también era partidaria del diálogo con los Frentes, y sobre esa base se determinó su apoyo a la DC y a su candidato, Napoleón Duarte. Este se enfrentaría a una oposición dividida, pero con una norma electoral que exigía una segunda vuelta en caso de no obtener la mayoría absoluta ninguno de los candidatos. Se hacía entonces perentorio para este partido superar sus índices del 82, ya que de no lograr la mayoría absoluta corría el riesgo de una repetición de la estrategia opositora de la Constituyente. Por tal motivo le resultaba vital el apoyo de la UPD, con la que celebró un Pacto Social en las vísperas de las elecciones de marzo.

Como puede observarse en el cuadro 2 de los anexos, los porcentajes partidarios se alteraron poco en la primera vuelta presidencial, en comparación con los del 82. Al haber logrado la segunda mayoría, a D'Aubuisson, candidato de ARENA, le correspondía competir con Duarte en la segunda vuelta a celebrarse el 6 de mayo. El PCN, por su parte, intentó negociar su apoyo a ARENA, pero a la postre acabó declarando su neutralidad en la segunda vuelta electoral. Esa decisión probablemente resultaría siendo fatal para ARENA, ya que aunque logró integrar una coalición con PAISA y PPS,

bajo el nombre de Unidad Patriótica Salvadoreña, y recibió un conjunto de votos equivalentes a la suma neta de los recibidos en marzo por su partido y sus aliados, más la casi totalidad de los del PCN, no pudo evitar que su imagen radicalizada produjera un incremento de votantes que muy probablemente inclinó la balanza en su contra.³¹

Se tenía entonces, como resultado de las elecciones del 84, una nueva situación en el programa de legitimación/legalización del régimen político salvadoreño. Un presidente electo por votación directa debería sin embargo enfrentar una oposición atrincherada en el Poder Legislativo (la Constituyente había pasado a ser Legislativa después del 15 de diciembre del 83), dispuesta a no permitirle más avances a la DC. Esta por lo tanto no tenía otra alternativa que aprovechar su instalación en el Ejecutivo para lograr la mayoría absoluta en las elecciones de marzo del 85, en que se elegirían diputados y concejos municipales.

El gobierno de Duarte 1984-1987

En busca de un centro hegemónico

La asunción de Napoleón Duarte como presidente constitucional fue recibida con justificadas expectativas, dado que se trataba del exponente más conspicuo del "comunitarismo", con enemigos declarados en la extrema derecha tanto militar como civil. A esto se añadía la existencia del Pacto Social con la UPD, que de ponerse en práctica podría significar una reactivación importante de todo el proyecto reformista, en condiciones de considerable debilidad de sus adversarios, además de llevar implícita la búsqueda de una salida al conflicto bélico por las vías políticas. Tal vez el hecho de que los Frentes le planteasen de nuevo la reanudación del diálogo, a los pocos días de las elecciones de mayo, sea indicador de la fortaleza que su posición había adquirido.³² Las primeras medidas de Duarte fueron precisamente en la dirección de sacar el máximo partido de su situación en el campo internacional, logrando que se reanudaran las relaciones diplomáticas con varios países que las habían suspendido por problemas de derechos humanos.³³ Menos afortunadas fueron sus aproximaciones a un entendimiento con la empresa privada, puestas de manifiesto en la propuesta de una "estrategia de desarrollo nacional" hecha por el ministro de Planificación, Fidel Chávez, el 17 de agosto, en un discurso ante la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), y que fuera recibido con suspicacia o franca oposición.

En sus relaciones con su base social Duarte empezó a tener problemas en ese mismo mes de agosto, cuando la UPD en una sorpresiva conferencia de prensa criticó duramente la lentitud de la puesta en ejecución de los acuerdos del Pacto Social, e insistió en el cumplimiento de las ofertas de diálogo con los Frentes. Esta actitud de la UPD vino a constituir la primera señal de un proceso distanciamiento que se iría acentuando con los años, aunque en ese momento se pudo solventar gracias a la influencia que en ese movimiento tenían los norteamericanos de la IADSL.³⁴ Lo anterior fue a nuestro juicio un factor determinante de la decisión de Duarte de tomar por

primera vez la iniciativa en relación al diálogo con los Frentes. Esto tuvo lugar, en forma bastante sorpresiva, durante el discurso que pronunciara ante las Naciones Unidas el 8 de octubre, en el cual invitó a asistir, en presencia de la prensa mundial, a la población de La Palma "a los jefes del movimiento guerrillero que están en las montañas" para "discutir en detalle los alcances de... su incorporación al proceso democrático y la preparación del ambiente de libertad de la próxima consulta popular".³⁵

Era evidente que una propuesta como ésta, sin los contactos y acuerdos previos que suelen anteceder a los auténticos procesos de negociación, no podía tener más que un sentido simbólico, como un gesto de apertura y buena voluntad. Sin embargo, en un ambiente de confrontación tan agudo como el que se ha estado viviendo por años en el país, ciertamente que era un cambio que podía traer consecuencias importantes a corto y mediano plazo. En el primer sentido, significaba un reconocimiento sin precedentes de los insurgentes como interlocutores legítimos, asunto al que tenazmente se había opuesto la extrema derecha. A mediano plazo, era la puerta por la que se podría eventualmente proseguir hacia acuerdos puntuales y —eventualmente— a negociaciones más globales. Sin embargo, tanto la DC como los Frentes pusieron todo el énfasis en los aspectos puramente propagandísticos del proceso de diálogo, sin avanzar en la toma de acuerdos sustanciales para concretar las negociaciones. De hecho, tanto el encuentro de La Palma, realizado con lujo de cobertura informativa el 15 de octubre, como su secuela de Ayagualo el 30 de noviembre, fueron eventos en que las partes, más que dialogar entre ellas se dirigían a sus propios públicos y clientelas. Duarte pretendiendo una imagen de amplitud y tolerancia que en los hechos se reducía a pedir la rendición de los insurrectos, y los Frentes utilizando la plataforma para desarrollar un conjunto de propuestas destinadas a conformar la agenda de un revitalizado movimiento popular.³⁶ Dentro de estos límites, cada uno sabía lo que quería obtener para sí y cuáles eran las expectativas del adversario. De hecho, cada quien salió ganando, por más que se acusaron mutuamente de fracasos que necesariamente estaban previstos de antemano.

Los encuentros de La Palma y Ayagualo habían enardecido tanto a la extrema derecha que la DC no necesitó ir más allá para presentar a ésta, directa o indirectamente, como saboteadora del proceso de diálogo, pidiendo su derrota final en las elecciones legislativas y municipales programadas para marzo del 85. De hecho, los encuentros de La Palma y Ayagualo no habían sido del agrado de los militares, que los aceptaron como hechos consumados y por el apoyo —tampoco muy entusiasta— que los norteamericanos le dieron a la iniciativa de Duarte.³⁷ El énfasis empezó a trasladarse a la campaña electoral misma, con los partidos haciendo de la Asamblea una plataforma para lanzarse ataques recíprocos. La aprobación de una nueva Ley Electoral fue el punto de apoyo para que la oposición se uniera contra la DC, que no sólo vio derrotada su versión de la ley sino que en el camino, por un torpe manejo legal, entró en conflicto con la Corte Suprema de Justicia. La oposición aprovechó su presencia mayoritaria en la Asamblea para boicotear por diversos medios al Ejecutivo, incluso recortándole fondos en el presupuesto nacional aprobado en el mes de enero. Todo apuntaba a una creciente concertación de la oposición con miras a las pró-

ximas elecciones, con esos partidos dispuestos a asegurarse el continuar en mayoría en la próxima Asamblea, así como en los concejos municipales que se elegirían por primera vez en 7 años.³⁸

En esta oportunidad los acuerdos interpartidarios fueron mucho más complejos que en el pasado, facilitados por la legislación que se había preparado precisamente con ese propósito.³⁹ El más importante se logró en el mes de enero del 85, entre el PCN y ARENA, que acordaron participar coaligados tanto en la elección de diputados como en la de alcaldes, manteniendo una proporcionalidad casi total en la distribución de los cargos. Un pacto especial se celebró entre estos dos partidos y PAISA, con el objeto de presentar una sola candidatura para la alcaldía de la capital. En esas condiciones, la mayor parte de los observadores pronosticaban que el resultado electoral duplicaría al del 82, si no que la DC perdería su mayoría. Todo lo contrario sucedió, produciéndose un triunfo resonante para este partido (ver cuadros 1 y 2 en anexos).

Los sorprendentes resultados han sido objeto de diversas interpretaciones, incluyendo la de fraude que interpusieron conjuntamente ARENA y PCN al conocerse los mismos.⁴⁰ Aunque estas acusaciones merecen consideración —sobre todo en cuanto indican las presiones que distintas unidades militares parecen haber ejercido para favorecer la votación por la DC—, lo que quedó en evidencia fue el debilitamiento sustancial del conjunto de todos los partidos, y, en una mayor proporción, de los de oposición. Si se observan los cuadros 1 y 2 en anexos veremos que la afluencia de votantes fue notablemente inferior a la de años anteriores, bajando de más de un 80% en 1982 a un 48,8% en el 85. El mismo cuadro muestra además un sensible decrecimiento del porcentaje de votos efectivos (o sea un aumento del "abstencionismo interno") dentro del total de votos emitidos.⁴¹ De tal forma que podemos observar que los procesos electorales, pese a su obvia importancia política, no suscitaron ya un gran entusiasmo en una población abrumada por la guerra y los problemas económicos.

Por lo demás, los factores que habrían intervenido en la orientación de las preferencias electorales pueden haber sido similares a los presentes en las elecciones del 84, ya que aunque la naturaleza de la consulta era distinta, la coalición opositora de hecho reprodujo los parámetros de polarización extrema que operaron en la segunda ronda presidencial. El ciudadano que continúa actuando como votante siguió mayoritariamente considerando que la Democracia Cristiana era una alternativa mejor —o menos mala, según se aprecie— que la ofrecida por la parte más derechista del espectro político electoralmente operativo.

Los resultados también afectaron las proporciones en el interior de los partidos de oposición. Lo más evidente fue el hecho de que ARENA, pese a obtener más del triple de votos que el PCN, ganó apenas un diputado más que este partido. Similar situación se vio en la distribución de alcaldes, a lo que se añadió la recuperación, por la DC, de la mayoría de las cabeceras departamentales (ver mapa en anexo).⁴² En ambos partidos hubo un consenso de que la coalición los había perjudicado en una u otra medida, y como resultado de ello tuvieron que revisar muy profundamente sus estrategias de alianza y su misma composición interna. Ello llevó al PCN a reemplazar a su Secretario General en abril, y a ARENA a hacer lo mismo con el

suyo (D'Aubuisson) en septiembre.⁴³ En ese mismo mes se produjo una escisión en ARENA, constituyéndose el partido Patria Libre que logró su inscripción en enero de 1987, luego de una larga lucha de ARENA para impedirlo. Los partidos de oposición continúan fraccionados, y han aparecido otros nuevos (ver gráfico 1).

Como consecuencia de las elecciones, se revivía la posibilidad para la DC de constituirse en el centro hegemónico del sistema político, proyecto que precisamente estaba en la base de su asunción al gobierno por medio del pacto de 1980. Sólo que ahora contaría con toda la legitimidad que el proceso de consultas populares le había conferido. Pero para ello debía definir con claridad un programa que pudiera identificar como propio, y saber mantener la iniciativa en su realización. Este programa de hecho ya había sido esbozado en el pacto de Apaneca; en los dos años que han pasado desde las elecciones del 85 parecería que estos requisitos se han cumplido en forma bastante pobre, como se empezó a manifestar tempranamente en torno del asunto de la "solución política".

Inmediatamente después de las elecciones parecieron abrirse nuevas perspectivas para la reanudación del suspendido diálogo con la oposición insurgente, la que prontamente reanudó sus propuestas en este sentido. Para el 23 de abril Duarte había respondido sugiriendo que ellas podrían darse a través de "conversaciones privadas y públicas". Los Frentes replicaron el 7 de mayo sin mayores variaciones en sus planteamientos anteriores, lo que unido a otros factores motivó duras acusaciones recíprocas de pretender "un diálogo táctico". Los Frentes reanudaron sus propuestas el 27 de ese mismo mes, esta vez dirigidas a la Asamblea Legislativa recién constituida, y de nuevo el 6 de agosto aceptando la posibilidad de "diálogos privados y públicos". Sin embargo, el asunto sería de nuevo congelado ante la aparición de problemas muy agudos en distintas áreas de la gestión gubernamental, así como por el recrudecimiento del conflicto regional.⁴⁴

Pasaría todo un año antes de volverse a plantear el tema del diálogo de parte del gobierno. En ese lapso, a la par que los enfrentamientos entre el Ejército y el FMLN señalaban el paso a fases aún más encarnizadas de la guerra,⁴⁵ el tema de la solución política por vía del diálogo y las negociaciones siguió siendo central en el planteo de cada vez más entidades políticas y sociales. Estas han recurrido con frecuencia a la modalidad de que alguna de ellas (por ejemplo el PCN, o una confederación sindical, o una Universidad) convoque a un amplio foro para discutir "alternativas" al conflicto, con invitación incluso del partido de gobierno (que casi nunca ha asistido) con lo que se logra un mayor impacto a nivel de la opinión pública. Naturalmente, en pocas ocasiones se ha llegado a definir posiciones sobre las propuestas más ambiciosas de los Frentes (como la del Gobierno de Amplia Participación, que de hecho es una invitación a la renuncia del actual), pero sí han tenido como denominador común el denunciar la actitud del gobierno de no reanudar el diálogo, a la vez que se han ido definiendo algunas áreas mínimas de acuerdo sobre las que se podría ir avanzando, en términos de acuerdos puntuales. Un aspecto cada vez más presente también en estos foros y declaraciones es la demanda de que el proceso de diálogo no se circunscriba a los Frentes y al gobierno, sino que incluya a otros sectores sociales.⁴⁶

Pensamos que estas presiones y las provenientes del contexto externo, aunadas al agudizamiento de la crisis gubernamental que describiremos luego, están en la base del último y frustrado intento de continuar el diálogo, en la segunda mitad del año 86. Luego de un esfuerzo extraordinario de mediación de parte de Monseñor Rivera, seguido de una tensa serie de reuniones preliminares en México y Panamá, el convenido encuentro de Sesori (que sería la 3ª ronda del diálogo, después de La Palma y Ayagualo) nunca llegó a materializarse, siendo sustituido por un sainete propagandístico escenificado únicamente por Duarte y el Ejército, sin más consecuencias que un mayor descrédito de ambos ante la población y el medio internacional.⁴⁷ A nuestro juicio hay muy pocas posibilidades de que encuentros del tipo de La Palma y Ayagualo puedan repetirse en el futuro cercano, al menos mientras el PDC siga tan vulnerable al veto norteamericano-militar.⁴⁸

El "Plan Unidos para Reconstruir", anunciado por el Alto Mando de las Fuerzas Armadas en noviembre de 1985, puesto en ejecución a lo largo del 86 y continuado en el 87, ejemplifica la percepción que de la situación y desarrollo de la guerra, así como de su papel en la misma, han llegado a tener los militares salvadoreños. Se trata de una versión actualizada de la antigua concepción contrainsurgente de la "acción cívico-militar" de los años 60, por la cual se pretendía mejorar las relaciones con la civilidad a través de la promoción de obras de interés de las comunidades, particularmente de las campesinas. En el lenguaje de la contrainsurgencia, esta estrategia se plantea en términos como "secarle el agua al pez, sacar al pez del agua" y otros similares. En su modalidad actual, se desarrolla por medio de grandes operaciones militares de "limpieza" en las zonas en que luego se implementan proyectos masivos ("Bienestar para San Vicente", "Bienestar para Usulután", etc.) bajo la dirección del ejército. La novedad consiste en que tal como los ha concebido éste, para su ejecución se requiere una acción concertada del gobierno y la empresa privada, que deberán tomar decisiones de inversión en las zonas de aplicación del Plan (de ahí su nombre). Por el lado del gobierno, esto ha implicado canalizar la labor de varios ministerios claves —y los recursos correspondientes— para la ejecución de dichos planes, lo que ha venido a drenar todavía más el presupuesto nacional (ver cuadros 4 y 5 y gráfico 2 en anexos). La empresa privada, por su parte, ha reaccionado con total indiferencia, pese a los considerables esfuerzos que el Alto Mando ha puesto para incorporarlos. Los militares han interpretado esto como falta de solidaridad en la lucha contra la subversión, y la empresa privada ha replicado que el Plan es una implantación norteamericana cuyos resultados son dudosos, y que en todo caso el ejército no da muestras de combatir al FMLN con suficiente eficacia, con o sin Plan.⁴⁹ Argumentan asimismo que su incorporación en cualquier plan de apoyo al ejército depende de un cambio en las políticas económicas del gobierno, sin lo cual no tendrían suficiente estímulo para ningún tipo de inversión.

Precisamente en el campo económico es donde los aspectos más agudos de la crisis han hecho su aparición. Sin entrar a describir el contenido de los sucesivos "Programas de Estabilización y Reactivación Económica" (conocidos popularmente como "paquetazos") que el gobierno ha intentado poner en marcha (el primero en enero del 86 y el segundo en octubre del

mismo año), si debemos apuntar a la respuesta social que los mismos han provocado. En el campo de la empresa privada, estas medidas han puesto de manifiesto su sólida determinación de continuar oponiéndose en forma cerrada al gobierno, aún en aquellos aspectos de las medidas económicas en que pudieran salir beneficiados. Los "paquetes" mas bien han dado oportunidad a nuevas manifestaciones de esta hostilidad que parece que nada puede quebrantar, poniendo de manifiesto una intransigencia ideológica profunda.⁵⁰ Esto fue subrayado con acciones como la constitución de la llamada Unidad Productiva Salvadoreña (UPS) en marzo del 86, llegando al notorio "paro empresarial" convocado por la ANEP que en enero del 87 enfrentó como nunca antes a este sector con el gobierno.⁵¹ Hay que notar que la DC ha hecho intentos para contar con algunas bases de apoyo en ese sector, creando organizaciones como el Consejo Nacional de Empresarios Salvadoreños (CONAES) y el Consejo Nacional de Fomento Empresarial (CONFE). Sin embargo, estos son percibidos como poco representativos de la burguesía en su conjunto.

Es en el sector popular que la lucha por configurar bases de apoyo a los proyectos gubernamentales ha tenido resultados más complejos, en parte por el notable resurgimiento de la organización sindical y gremial en todos los niveles, y en parte por los efectos que la crisis económica y política ha tenido en los mismos proyectos democristianos en este medio. En cuanto a lo primero, aunque el proceso se inicia desde la creación de la UPD y se fortalece a principios del 83 con la aparición de grandes agrupaciones claramente fuera del esquema gubernamental,⁵² adquiere verdadera intensidad en el 85 hasta llegar a conformar en febrero del 86 la Unidad Nacional de los Trabajadores Salvadoreños (UNTS) (ver cuadro 7 en el anexo).

Debemos reconocer, sin embargo, que el análisis de las organizaciones de los trabajadores es sumamente complejo, tanto por la extraordinaria fluidez que ellas adquieren en una situación de crisis tan aguda como la que se vive en el país, como por la existencia de múltiples influencias en el mundo laboral, de carácter interno y externo. Esto naturalmente dificulta la determinación de las relaciones que dichas organizaciones establecen con las otras fuerzas sociales y políticas.⁵³ Dentro de los límites de este trabajo, pensamos que hay algunos aspectos generales que conviene destacar, aunque sea brevemente.

El carácter estratégico que de por sí tiene el mundo laboral se ha visto incrementado por la crisis general que vive el país, de modo que todas las organizaciones políticas tienen presencia en el mismo, en mayor o menor grado. Esto incluye naturalmente a la DC, que ha desarrollado segmentos (como el cooperativismo y las asociaciones campesinas) a las que ha dado prioridad en sus políticas reformistas. Su expresión más significativa la constituye actualmente la UNOC (ver cuadro 9 en anexos). También los partidos de derecha han formado sus organismos y tienen contacto con diversos sindicatos. Obviamente la izquierda está presente, habiendo podido en los últimos cuatro años reconstruir y/o revitalizar varias de las organizaciones vinculadas tradicionalmente con ella, siendo la promotora de prácticamente todas las grandes concentraciones unitarias que se han venido dando, hasta llegar a la UNTS. Pero a la par de esto se desarrollan otras múltiples influencias tanto externas como internas a las organizaciones

laborales, lo que hace que organizaciones como la UPD transiten por distintos tipos de relación con el conjunto, sucediéndose además reagrupaciones y escisiones en el interior de las mismas, según predominan tendencias y liderazgos.⁵⁴ Por otro lado, aunque esto no es posible documentarlo aquí, cada vez es más evidente la existencia de una extendida corrupción en el campo laboral, favorecida entre otros aspectos por la intervención de las agencias norteamericanas especializadas en el mismo. El resultado neto es un clima de desconfianza y precariedad en las políticas unitarias (que sin embargo continúan vigentes) y que unida a una represión que aunque menos intensa y más discriminada sigue estando presente,⁵⁵ convierten al mundo laboral en el ámbito clave para el futuro desarrollo social y político del país.

Lo que sí ha quedado claro a lo largo de estos últimos años es que la dureza de la situación económica ha exigido una reacción combativa de parte del conjunto de las clases trabajadoras y de los gremios mas afectados por aquélla, que han aprovechado el ámbito de relativa libertad pública que el gobierno duartista ha permitido, para plantear sus demandas con más vigor e intransigencia. Han sido precisamente las determinantes de esa crisis, en los aspectos militar y político, los que han vuelto cada vez más difícil la satisfacción de tales demandas, creando una espiral de la que no es posible salir mientras persistan aquellas determinantes. De ahí la presencia insistente de la demanda por la solución del conflicto con la insurgencia por la vía del diálogo y las negociaciones, demanda que es planteada incluso por los sectores laborales más cercanos al gobierno. Este se ve cada vez más obligado a discriminar preferencias en el interior del movimiento laboral, a la vez que tiene que hacer lo mismo entre éste en su conjunto y el sector empresarial, dentro del cual no logra encontrar la mínima diferenciación que le permitiría espacio de concertaciones parciales. Por el momento, la política de Duarte continúa enfatizando los temas de la justicia social, al menos en forma declarativa.⁵⁶ Es muy dudoso que pese a la cuantiosa ayuda externa pueda contar con los recursos necesarios para llevar a la práctica sus ofrecimientos, a menos que se produzca un cambio sustancial en la actitud de la empresa privada.

La oposición cerrada de la burguesía organizada ha dejado también su huella en otros espacios institucionales que conviene relevar en este trabajo. Ya hemos hecho referencia al papel que dentro del proceso democratizador deben necesariamente jugar un Consejo Central de Elecciones verdaderamente neutral en lo político y eficiente en el desempeño de sus labores. Estas condiciones no han sido cumplidas en ningún momento a lo largo de los años reseñados, reflejando la ausencia de un consenso básico en un área tan fundamental como ésta. A lo largo de los distintos procesos electorales, la fórmula de constitución del CEE ha ido siguiendo menos el criterio de la neutralidad que el del equilibrio, buscando que el Consejo sea un ente "representativo" de los partidos. Dado que las fuerzas políticas han percibido la legislación y prácticas electorales como un instrumento más de una encarnizada contienda por una supremacía política total, han transferido a organismos como el CEE tal contienda. Como resultado, no ha existido un sólo momento en que este organismo goce de una completa confiabilidad de parte del conjunto de los partidos concurrentes. Igualmente, las distintas

leyes electorales emitidas han sido cuestionadas por unos u otros como sesgadas sectariamente.⁵⁷ Incluso en asuntos formalmente operativos se ha revelado la profundidad de los desacuerdos, como ha sucedido recientemente en torno de las reformas a la Ley Electoral, aprobadas el 23 de diciembre pasado por la mayoría DC de la Asamblea y repudiadas por la oposición. Estas reformas, dirigidas a definir responsabilidades de carácter administrativo en el interior del CEE, fueron objetadas por conferir al presidente de este organismo (de filiación democristiana) facultades que según la oposición serían empleadas para favorecer futuros fraudes electorales. A la vez que se interpuso recurso de inconstitucionalidad de esas reformas, los 27 diputados de la oposición decretaron una "huelga legislativa" el 6 de enero siguiente, negándose a concurrir con su voto en las resoluciones de ese organismo. Como consecuencia de esa acción, importante legislación quedó en suspenso (entre otras el Estado de Sitio, vigente desde 1980 a través de sucesivas renovaciones), situación que se prolongó hasta mediados de abril.⁵⁸ Realmente lo que queda de manifiesto es que se está todavía en el vértice de una crisis de poder no resuelta, de manera que prácticamente cualquier tópico puede ser transformado en una "demostración" del estado de las relaciones de fuerza que atraviesan el tejido social.

En el ámbito judicial esto queda también claro, en distintos niveles. El más alto, la Corte Suprema de Justicia, entidad que por su función jurisdiccional superior debería más que ninguna otra estar dotada de los atributos de imparcialidad en sus funciones, fue organizada constitucionalmente en forma tal que resulta sumamente vulnerable a la presión política.⁵⁹ No es de extrañar entonces su actuación —y su insuficiente actuación, para el caso— en los procedimientos de inconstitucionalidad y derechos humanos que han sido de su competencia, por instancia de organismos e individuos particulares. El planteamiento de los primeros ha sido una práctica de la empresa privada y de los partidos de la oposición de derecha contra disposiciones de todo tipo que los afectan, obteniendo resultados diversos que en todo caso son seriamente afectados por decisiones tomadas a niveles puramente políticos.⁶⁰

En otro nivel de la actuación judicial se revela más bien el tema de las violaciones a los derechos humanos, que como es conocido adquiere dimensiones sobrecogedoras (ver cuadro 6 en anexos). Aquí las limitaciones del Órgano Judicial se han hecho palpables tanto a nivel de la misma CSJ, en lo que respecta a los recursos de habeas corpus que a menudo se han vuelto un trámite sin sentido, como en la conducción más general de la administración de justicia de parte de los tribunales inferiores. Ciertamente que en este campo se han implementado medidas para mejorar la administración de justicia, que incluyen la Reforma Judicial anunciada en noviembre del 84 y programas de capacitación y asistencia técnica con asesoría internacional.⁶¹ Estos últimos, sin duda, significan mejorías en un terreno de importancia clave para el futuro desarrollo de las libertades individuales y sociales. Pero además de la persistencia de legislación atentatoria para el ejercicio de estas libertades, la operación de los tribunales se ve limitada por el régimen de Estado de Sitio y la resistencia de los militares a someterse a la jurisdicción civil. Naturalmente, sobre todo, existe la acción de la violencia clandestina con su carga de amedrentamiento para todo funcionario

que intente aplicar la ley con criterio imparcial. El recurso que parece estar siendo promovido actualmente de decretar más o menos amplias amnistías, aunque positivo en sí mismo no toca sin embargo los problemas de fondo de "confianza y seguridad" que fueron fijados como objetivos claves en Apaneca.

Finalmente, nos referiremos brevemente a la esfera externa de la política gubernamental y a su interrelación con el sistema social y político del país. El "incremento de la capacidad de negociación" para lograr "mayores niveles de cooperación internacional", objetivo declarado del pacto de Apaneca, ha sido traducido, dada la situación de extremo conflicto que se vive en el país, en una progresiva subordinación a los planes estratégicos norteamericanos para la región. Esto resulta consecuente con la intención de convertir a El Salvador en un caso de "muestra" del tipo de relación que la administración Reagan desea promover entre sus aliados en todo el mundo. Esta forma de seguimiento acritico del conjunto y de todas las manifestaciones de la política exterior norteamericana resulta casi un anacronismo hoy día, y es fuertemente criticado desde distintas perspectivas y ante situaciones diversas por la mayoría de los sectores sociales salvadoreños. El gobierno salvadoreño ha sido y continúa siendo el más asiduo opositor a las propuestas regionales desarrolladas en el marco de Contadora, incluso a aquellas que se han originado en un gobierno como el de Cerezo en Guatemala, de su misma filiación ideológica. El caso más reciente es el del boicot que ha encabezado al proyecto de paz de Costa Rica, en notable concordancia con la posición norteamericana al respecto.

Balance y perspectivas

La exposición anterior puede permitirnos sacar algunas conclusiones en relación al tema propuesto. Ante todo resalta la utilidad de enfocar el conjunto de políticas definidas en el pacto de Apaneca, como las políticas estatales relevantes para el análisis de la problemática de la democratización/modernización del Estado salvadoreño contemporáneo, por vía de la institucionalización de su régimen político. Aunque se requiere todavía de un examen más minucioso al respecto, pensamos que lo dicho permite una evaluación general de las mismas, aunque sea provisoria.

Los hechos expuestos proveen una fuerte base para afirmar que el régimen salvadoreño, en proceso de reconstitución a lo largo de los últimos años, ha hecho notables avances en la organización de un sistema político que incorpora instituciones y prácticas de corte democrático, aunque no ha sido capaz de hacer que este sistema funcione como un efectivo mecanismo de integración social dentro de un proyecto nacional propio; por el contrario, permanece en una crisis de gobernabilidad sumamente seria, dentro de un marco general de aguda polarización y cuestionado seriamente como ineficiente, corrupto y poco representativo por importantes sectores nacionales. Esta situación no parece posible de superarse en sentido positivo —de acuerdo con la lógica subyacente en nuestro análisis, o sea como transformación, aunque sea paulatina, de los factores básicos que determinan la crisis— tan sólo por efecto de la persistencia en el tiempo de los ele-

mentos formales que actualmente operan en la constitución del régimen. Mas bien tendería a agravarse. Aunque reconocemos la capacidad de resistencia que muestran tener situaciones de "inestabilidad crítica", y por lo tanto no podemos hacer pronósticos al respecto, parecería que los hechos descriptos apuntan a la necesidad de una pronta redefinición del sistema político, la cual adoptaría signos diferentes según sea el predominio que en el mismo asuman actores y sujetos sociales claves, y los proyectos nacionales que expresen.

Si fuera el caso de intentar dibujar escenarios posibles para un futuro próximo (estamos pensando en un período de unos 2 años), tal vez el primero y más probable, dada la incidencia del factor externo en la situación política salvadoreña, es el de la continuidad de la situación actual, caracterizada por la alta precariedad del proceso de institucionalización del poder político. Tendríamos un centro político⁶² ocupado en principio por la DC —suponiendo que sobreviva con relativa integridad la aguda contienda interna por la que pasa— dentro del cual podrían participar con mayor o menor permanencia partidos menores. Coyunturalmente (como para enfrentar una elección presidencial) podría coincidir en este centro un partido como el PCN o PAISA. Pero ese centro seguiría sin expresar una efectiva hegemonía social ni política de raíz nacional, y no quedan dudas de que sería mantenido por el apoyo externo (sobre todo de los Estados Unidos) y por el ejército como mejor alternativa para el desarrollo de sus planes contrainsurgentes. El sistema de partidos encontraría dificultades para constituirse en un mecanismo de canalización de demandas sociales diversificadas, continuando la tendencia actual hacia el cabildío cortoplacista a nivel de cúpulas directivas. Esto sería probablemente acentuado por un uso más frecuente de la corrupción como mecanismo político. Las próximas elecciones para diputados y alcaldes (marzo del 88) serían dirimidas con los mismos parámetros que las anteriores, sin que la población se encuentre con alternativas para una crisis que la afecta cada vez más. Los mecanismos de representación de intereses seguirían sesgados por el profundo conflicto del cual la guerra es y seguirá siendo su manifestación más contundente. Diversas fuerzas sociales y políticas —sobre todo los partidos de izquierda— seguirían operando con una relación marginal al sistema de partidos, ensayando diferentes fórmulas de presión sobre el mismo y sobre el Estado, desde la confrontación abierta a diversas fórmulas de negociación, cada vez más limitadas por la decreciente capacidad gubernamental para satisfacer demandas. Las posibilidades de lograr niveles más amplios de concertación social se verían cada vez más limitadas por la competencia entre sectores diferentes y por la capacidad de veto que seguirán teniendo, internamente la empresa privada, las FF.AA. y la izquierda revolucionaria, y externamente los Estados Unidos. Esto último seguirá haciéndose cada vez más agudo al prolongarse y posiblemente recrudecerse la guerra, trayendo además como consecuencia una mayor vulnerabilidad del sistema en su conjunto al factor externo, por la dependencia de la ayuda económica y militar. Con ello se cierra un círculo vicioso al que no se le ve una salida ni cercana ni mucho menos fácil.

Los dos otros escenarios, cuya factibilidad inmediata está igualmente marcada por la determinación del agente externo, estarían en función de

una presencia más determinante de uno u otro de los polos que definen el conflicto social a nivel interno, la cual a su vez sólo podría concebirse por cambios repentinos en la relación de fuerzas que define la arena política actual. La empresa privada, cuya cohesión interna es un hecho de la realidad actual —aunque su capacidad de articular un proyecto de potencial hegemónico sea discutible— ante un serio debilitamiento de la capacidad del aparato represivo para controlar la protesta social y/o enfrentar un crecimiento notable del accionar del FMLN, se vería tentada a imponer una recomposición del régimen con un sesgo diferente, buscando lograr la conducción de la economía y de la guerra. Esto debería implicar un ultimatum al ejército (y de hecho a la administración norteamericana) para aceptar nuevas reglas de juego que de hecho significarían desplazar a la DC del centro de poder del Estado. Sin tener que recurrir al golpe de estado, se intentaría en primer lugar la vuelta a una situación similar a la del 82, para forzar una versión de la concertación hacia la derecha.

Esta estrategia sería resistida obviamente por la DC, que haría uso como en el pasado de sus recursos de poder, tanto internos como externos, para impedirla. Si estos últimos no le responden adecuadamente (por motivos que serían materia de otro análisis) debería apoyarse más en el grueso de la población. Pero su capacidad de respuesta a las demandas de sus bases sociales, sobre todo sus bases populares, está seriamente limitada entre otras cosas por el estancamiento de la solución pacífica a la guerra. Quienes podrían eventualmente oponerse activamente a una regresión derechista del régimen sólo parecen dispuestos a hacerlo en la medida en que también aparezca una alternativa para la superación de la crisis. Un ultimatum de la empresa privada podría ser ciertamente escuchado por partidos como el PCN, que ofrecerían una imagen —sobre todo para el consumo externo— más aceptable para el recambio que la que ofrece ARENA. No debe descartarse una nueva coalición PCN-ARENA y otros partidos de derecha, sobre todo si aparecen factores, como un liderazgo carismático, que favorezcan la convergencia. En todo caso, insistimos que la configuración de un escenario netamente dominado por la derecha depende —una vez más— de que no se ponga en peligro el continuo flujo de la ayuda externa, a menos que por circunstancias que no están presentes, al menos en este momento, se determinara enfrentar a la insurgencia por medio de un genocidio de mayores proporciones que el actual.

Finalmente, el otro escenario cercano que parece factible es el de una mayor dinamización de la izquierda, que en las condiciones actuales sería conducida por una profundización del proceso de diálogo y negociación con los Frentes, buscando hacer posible la formulación de un proyecto nacional alternativo. Más que un escenario acabado, pensamos en un conjunto de iniciativas dentro de un marco definido en términos generales por los actores participantes dentro del mismo. Para ello debería ser condición indispensable un acuerdo sobre una agenda de concesiones mínimas, sobre la que se pudiera avanzar hacia una recomposición del régimen con presencia efectiva de las fuerzas sociales de base popular. La decisión principal obviamente está en manos de la DC, que ante la amenaza inminente de una regresión como la descrita en el anterior apartado, asumiría el reto de abrir el espacio del diálogo a nuevos sectores, creando un foro nacional en el

que las bases de un nuevo tipo de concertación deberían quedar definidas. El riesgo estaría para ellos precisamente en que pondrían en juego sus aspiraciones de control hegemónico, para pasar a una situación de perfiles impronosticables. Este escenario también requeriría una decisión (o una seria crisis interna) del aparato militar, así como la del gobierno norteamericano de jugarse una carta diferente, no sólo para El Salvador, sino probablemente para toda la región. Dadas las condiciones que percibimos en la actualidad, resulta una alternativa todavía altamente improbable, aunque están en operación factores políticos nuevos, en particular la mayor presencia de los partidos de izquierda y la división interna del PDC, que podrían influir seriamente en la misma, de igual modo que el desenlace de las iniciativas de paz regionales.

Notas

1 Ver al respecto nuestro trabajo "Radicalización política y pastoral popular en El Salvador: 1969-1979, en *Estudios Sociales Centroamericanos*, núm. 33, septiembre-diciembre 1982, San José, Costa Rica.

2 Nos podemos remontar hasta 1931 para encontrar el primer antecedente de este tipo, que instaló al tirano Hernández Martínez por 14 años. Asimismo los golpes del 49 y del 61, aunque con variables que no es del caso indicar aquí. También en esas oportunidades existía un contexto externo que influyó de manera importante en las percepciones de los actores internos. No cabe duda que toda Centroamérica fue sacudida por el impacto de la insurrección sandinista de julio de 1979.

3 De hecho se habla de una "3ª Junta" al renunciar el democristiano Héctor Dada y ser sustituido por Napoleón Duarte, en el mes de marzo, y todavía una 4ª cuando el coronel Majano es desplazado, en diciembre.

4 Además de los notorios asesinatos de Monseñor Romero (marzo) y de la plana directiva del FDR (noviembre), se deben recordar los de centenares de dirigentes populares, sacerdotes y religiosas, etc., incluyendo líderes progresistas de la DC (caso Mario Zamora). A esas alturas todavía no se percibía al FMLN como un peligro militar inminente, y se trataba más bien de destruir la base social de la revolución y eliminar a sus aliados actuales o potenciales más visibles. Esto pronto llegó a adquirir dimensiones de genocidio en contra de la población campesina.

5 Para ello Monseñor Rivera, percibido como simpatizante de la DC, tuvo que reforzar la unidad interna alrededor de la Conferencia Episcopal (CEDES), constituida en su mayoría por obispos conservadores, ganando cuotas crecientes de autoridad dentro de la misma, con apoyo del Vaticano. La visita del Papa en marzo del 83 coincidió con el nombramiento definitivo de Monseñor Rivera como Arzobispo de San Salvador, quedando definido un problema de autoridad que estaba pendiente desde la muerte de Monseñor Romero.

6 El término un tanto ambiguo de "Juventud Militar" se ha empleado acá para un grupo bastante bien identificado de oficiales de rango intermedio, que lograron constituir por corto tiempo una instancia deliberativa, el Consejo Permanente de la Fuerza Armada (COPEFA), por encima de las jerarquías normales. Aunque el coronel Majano no formó parte del grupo inicial, en poco tiempo apareció como su representante más visible. Para fines de 1980 la estructura interna de las FFAA, respondía de nuevo a las jerarquías tradicionales, que significativamente eran las más proclives a asumir sin

reservas las concepciones contrainsurgentes norteamericanas, tanto para el país como en un contexto centroamericano.

7 El paso siguiente fue la derogatoria (Decreto 608 de la Junta, del 5 de marzo de 1981) de la Ley Electoral de 1961 y el nombramiento de un Consejo Central de Elecciones (CCE) al que se encomendó la elaboración del proyecto para una nueva ley electoral. La composición de este Consejo sería de aquí en adelante una de las piezas centrales de la disputa interpartidaria.

8 El 7 de octubre del mismo año los Frentes presentaron una oferta de paz ante las Naciones Unidas, por intermedio del comandante sandinista Daniel Ortega, a la que se unieron múltiples ofertas de mediación de diversos actores internacionales, particularmente la Internacional Socialista. A fines del 81 se produjo la primera condena de la Asamblea de las NU al gobierno salvadoreño, por violaciones a los derechos humanos, las que se han continuado hasta la actualidad.

9 El modelo de "partido oficial" que se instauró por el golpe de 1948 y se mantuvo hasta el del 79, funcionaba como una agencia de intermediación entre los militares y los civiles, para la administración del gobierno de turno. Ideológicamente todos ellos participaron de un discurso que se podría calificar vagamente de social demócrata, siempre presto a reducir el ámbito de influencia estatal según los vaivenes de la economía de exportación. La empresa privada prefirió mantenerse en el espacio corporativo, desarrollando en éste organizaciones por medio de las cuales ejerció su influencia sobre el Estado.

10 El Estado de Sitio, decretado por la Junta en marzo de 1980, ha estado vigente con sucesivas prolongaciones hasta principios del 87, en que quedó temporalmente sin efecto debido a la "huelga legislativa" de que hablaremos posteriormente. Además del Estado de Sitio y de otras veladas amenazas en su contra, los dirigentes de la oposición de izquierda habían sido formalmente señalados por el Ejército en una lista de "138 enemigos de la Patria" apenas en abril de 1981.

11 Hinton llegó a amenazar en forma clara a los empresarios salvadoreños para que aceptaran las reformas como condición de ser beneficiados con el Plan para la Cuenca del Caribe, anunciado por Reagan el 14 de febrero, casi un mes antes de las elecciones. Mas explícitamente, una semana antes de éstas declaraba que un triunfo de la derecha pondría en peligro la ayuda norteamericana, tanto económica como militar. El ejército, por su parte, aunque no podía ser indiferente a esto último, enfatizó mas bien que garantizaría el resultado electoral, ganase quien ganase.

12 En octubre pasado habla destruido el estratégico "Puente de oro" cuando los militares celebraban el segundo aniversario del golpe, provocando el comentario del general Haig de que había un "empate militar". En enero, en una acción espectacular, atacó la base principal de la Fuerza Aérea, provocando cuantiosos destrozos. En su análisis, habían pasado ya a una fase de "disputa de la iniciativa estratégica", que obligó al Ejército a modificar sustancialmente sus planes operativos.

13 Los antecedentes de ARENA están en el Frente Amplio Nacional, creado un mes después del golpe del 79 por el recientemente retirado mayor Roberto D'Aubuisson, hasta entonces director de inteligencia del Ejército. El FAN estuvo detrás de varios intentos de golpe en los siguientes años, así como en la más vociferante oposición a la acción de la Iglesia y del entonces embajador norteamericano Robert White. La fundación de ARENA en septiembre del 81 marca el inicio de su actividad "legal".

14 El "comunitarismo" es la ideología oficial del PDC, compartida por otros partidos similares en América Latina. La versión salvadoreña puede consultarse en el libro de José Napoleón Duarte, *Comunitarismo para un mundo más humano*, INDEP, 2ª ed., San José, Costa Rica, 1980.

15 El asunto fue ampliamente discutido en su momento, sobre todo por la Universidad Católica, por un lado, y la embajada norteamericana y el CEE, por otro. Mas adelante analizamos la tabla de resultados electorales (cuadros 1 y 2 anexos) reforzando esta tesis, desde una perspectiva de los resultados de las elecciones posteriores.

16 Las particularidades de la elección de Magaña son descritas en el libro de Enrique Baloyra, *El Salvador en transición*, UCA editores, 1984, en particular nota 36 de la pág. 253. ARENA habría inicialmente intentado colocar a D'Aubuisson, luego a otros connotados políticos de extrema derecha. Este terminaría siendo nombrado Presidente de la Asamblea Constituyente.

17 Apenas durante dos años, de 1968 a 1970, se dio una situación en que ningún partido tuvo más de la mitad de los diputados en la Asamblea Legislativa. En 1972 se inicia la cadena de escandalosos fraudes electorales que son uno de los antecedentes más significativos de la crisis política que desembocó en el golpe del 79.

18 En general, los norteamericanos han insistido en darle a la empresa privada un papel protagónico de primera línea en la conducción de la economía, mientras que la DC ha seguido el modelo de intervencionismo estatal más de cerca, aún cuando han hecho muy frecuentemente concesiones a aquélla ofreciéndole, sin mucho éxito, estas privilegiadas de influencia en el campo económico. Ante la evidencia reiterada, y sobre todo por las acciones de los "escuadrones", el Departamento de Estado de los EE.UU. ha adherido a la tesis de que existe algo así como una "derecha desleal" (el término es usado por Baloyra, op. cit.) con la que definitivamente no se puede contar como aliados. Sin embargo, aparte de algunos personajes caricaturescos, su identificación es siempre difusa.

En cuanto al sistema político mismo, la DC ha tendido a un modelo de partido hegemónico, con capacidad de celebrar pactos estables con distintos sectores sociales, en especial con una base de organización popular propia (el modelo del PRI mexicano podría ser una buena aproximación). Los norteamericanos han propiciado fórmulas concertadoras institucionalizadas, con mayor autonomía sectorial. Dentro de este esquema, han llevado su influencia directa a los más diversos ámbitos, tanto políticos y militares como sindicatos y gremiales.

19 En el mes de junio capturó la ciudad de Perquin en el norte del país, por dos semanas, obligando a un operativo en el que participaron 6 mil soldados salvadoreños y 2 mil hondureños. En el transcurso del mismo derribó el helicóptero del viceministro de Defensa, coronel Castillo, y lo capturó. Sería canjeado muchos meses después.

20 El límite subió a 245 has. pudiendo los propietarios dejar en reserva otras 150. La 3ª etapa de la Reforma Agraria, orientada a dotar de la propiedad de la tierra a los arrendatarios, fue suspendida. La 2ª etapa ya había sido "congelada" por la Junta.

21 La calidad de Independiente del presidente Magaña ocultaba su larga experiencia en el seno de la burocracia estatal y su particular vinculación con muy diversos sectores tanto civiles como militares. Ideológica y políticamente estaría probablemente más cerca del PCN, y ciertamente que promovió las condiciones para que este partido pudiese recuperar presencia como fuerza mediadora entre el PDC y ARENA.

22 Ver documentos en ECA núms. 407-408, págs. 974 a 977.

23 La Iglesia Católica ha sido en su conjunto firme partidaria de la solución política por vía del diálogo, ofreciéndose como intermediaria en diversas oportunidades. Esto sin dejar de tener puntos de conflicto, a menudo bastante serios, tanto con el gobierno como con los Frentes. La visita del Papa vino a fortalecer esas posiciones.

24 El control de la Cancillería, concedido por la derecha como un punto de consagración a la DC y con la idea de beneficiarse de la imagen internacional de ésta, le dio un espacio a aquel partido para mantener vigentes sus contactos externos, factor que sería crucial para cualquier cambio futuro. El Pacto de Apaneca también proporcionó un marco ideal sobre el que montar una agenda de trabajo destinada a facilitar las certificaciones que cada seis meses debía producir el presidente Reagan al Congreso. De aquí en adelante éstas siguieron puntualmente ese patrón, para demostrar los "avances" que en cada período se habrían producido. El mismo "Informe Kissinger", en elaboración a partir de julio del 83, se proponía una agenda similar.

25 El caso más notable en este sentido es el del flamante presidente de la Asamblea

Constituyente, mayor D'Aubuisson, probado gestor de golpes frustrados y acusado de haber planeado varios asesinatos notables, como el de Monseñor Romero.

26 Los asesinatos de ciudadanos norteamericanos, como las monjas de diciembre del 80 y los asesores sindicales de enero del 81, han sido los únicos casos significativos en los que ha habido juicios. En mayo del 84 fueron condenados 5 militares de rango mínimo por las primeras. En el segundo caso se llegó a capturas e incluso a la extradición de un acusado desde los EE.UU., pero luego fueron dejados libres los civiles y militares implicados como actores intelectuales, juzgándose sólo a los soldados confesos de ejecutar las muertes. En la investigación de todos estos casos hubo directa intervención del FBI y otras agencias privadas, sin lo cual es de dudar que los funcionarios judiciales salvadoreños hubieran avanzado ni siquiera hasta donde se llegó.

27 La solidaridad interna de los militares, justificada para mantener unida a la institución en una situación de guerra, habría de sufrir duros golpes a lo largo de estos años, al descubrirse distintos casos de corrupción, tráfico de armas, robos de envíos postales, etc. La prueba más dramática fue la revelación de que varios "escuadrones" (con su componente civil y militar) en realidad ocultaban la operación de vulgares secuestradores, quienes a menudo se hacían pasar por grupos revolucionarios para obtener cuantiosos rescates de personas pudientes. El caso más reciente y notorio fue en 1986, y sacudió a las FF.AA., aunque algunos importantes involucrados han seguido prestando servicios en posiciones de mando.

28 Ver nuestro trabajo "La negociación y diálogo: El Salvador", en *Polémica*, núm. 19, San José, Costa Rica, enero-abril de 1985, págs. 27 a 35.

29 Como quedaría demostrado luego, en La Palma en el 84, los factores internos serían a la postre los determinantes de las iniciativas concretas en materia de diálogos, por más limitadas que ellas hayan resultado ser.

30 En el interior del FMLN este desarrollo marcó profundas divisiones con saldos trágicos, aunque éstas en definitiva no afectaron fundamentalmente la integridad de la Alianza ni de sus componentes. Las muertes, en abril, de Mélida Amaya Montes y Salvador Cayetano Carpio, líderes de las FPL, subrayaron la profundidad de la disputa sobre la marcha de la estrategia revolucionaria.

31 El PDC concertó un pacto político con el PAD en vísperas de la segunda vuelta, logrando una imagen de más flexibilidad; pero nos parece que de todos modos hubiese contado con los votos de los simpatizantes de ese partido, debido a la polarización existente.

32 En esos primeros meses se produjeron varios cambios significativos en los mandos de las fuerzas armadas, y se condenaron a los soldados implicados en el asesinato de las monjas norteamericanas. También se creó un comando propio, a nivel de gabinete, para los cuerpos de seguridad, que hasta entonces habían estado bajo el control del ejército. Todo ello fue interpretado como signo de la fortaleza del nuevo gobierno.

Los Frentes, que en su planteamiento de "Integración y Plataforma de gobierno de Amplia Participación" hecha en enero del 84 habían indicado que ésta sólo podría realizarse previo un proceso de diálogo-negociaciones, retomaron la iniciativa una vez electo Duarte, sosteniendo que ello creaba las condiciones mínimas para iniciar un diálogo que condujese a resultados acordes con las expectativas populares.

33 En este campo, en abril se creó una comisión investigadora de "casos especiales", que se esperaba diera luces al menos sobre los crímenes más notorios de los "escuadrones". En la práctica no dio ningún resultado. Como era de esperar, la llegada de Duarte facilitó el incremento de la ayuda norteamericana, tanto económica como militar (ver cuadro 13 en anexos). A esto debe añadirse la considerable asistencia obtenida a partir de entonces en Europa, sobre todo en países con gobiernos de su misma tendencia ideológica.

34 De hecho, éstos empezaron a promover instancias alternativas a la UPD tan temprano como en diciembre de ese mismo año de 1984 (con la Confederación de

Trabajadores Democráticos CTD) aunque seguirían por varios años tratando de reconquistar a la UPD para sus proyectos, o por lo menos intentando neutralizarla. Más adelante volveremos al tema cuando analicemos el movimiento sindical en la actualidad.

35 El texto completo aparece en ECA núms. 432-433, octubre-noviembre 1984, págs. 842-847.

36 Esta es la única interpretación coherente con el énfasis de los Frentes en presentar en los mencionados encuentros propuestas sumamente desarrolladas, incluso por etapas, que obviamente no podrían ser materia de una etapa inicial de negociaciones. Para ese entonces el desarrollo de la estrategia revolucionaria ya había llegado a la "profundización de la ofensiva e inicio de la disputa de zonas estratégicas", que iba ligada a la reactivación de la lucha de masas en los núcleos urbanos.

Más adelante, al pasar a una etapa de "contraofensiva estratégica y desestabilización del mando estratégico" dentro del marco de una guerra larga de desgaste, la oferta de diálogo empezó a adoptar dimensiones más complejas, que analizamos luego.

37 La idea del diálogo terminó encajando dentro de la concepción de "simetría" entre El Salvador y Nicaragua, una de las piedras angulares de la estrategia norteamericana para la región. Uno de los objetivos de ésta ha sido montar un alegato a favor de las presiones que eventualmente lograrán que los sandinistas se abran a una negociación con la "contra", con miras a su participación en elecciones libres, etc. Aquí también, parte del juego es saber que se hacen demandas inaceptables.

38 La importancia política del control de los gobiernos municipales es enfatizada en el caso salvadoreño por la facultad de éstos de extender el documento de identidad personal que constituye la base para la elaboración del listado de votantes. La posibilidad del fraude es aumentada por el hecho de no haber representación proporcional en tales organismos. Por esto también se suele hablar en forma abreviada de "elecciones de alcaldes".

39 Una de las novedades introducidas a tal efecto fue el diseño de la papeleta de votación, que permitía a los partidos coaligados mantener sus espacios para sus símbolos particulares, sumándose luego los totales según los acuerdos preestablecidos.

40 El día 2 presentaron una demanda de nulidad ante el CCE, la cual fue censurada el día siguiente por el Ejército y que condujo a una crisis en la dirigencia del PCN pocos días después.

41 Estas comparaciones, naturalmente, deben hacerse teniendo muy en cuenta, como sostuvimos más atrás, que la votación del 82 fue probablemente "inflada"; pero en todo caso mantienen su validez tanto como reflejo del comportamiento actual del electorado como en lo que dicen del proceso electoral en su conjunto.

42 En 1985 la oposición conservó sólo las cabeceras de Ahuahapán, Cuscatlán y Cabañas.

43 Aunque el liderazgo de éste no se puso realmente en discusión en ese entonces, su partido ha ido promoviendo a partir de ese momento otras figuras, que aunque no se apartan mucho de la norma ideológica marcada por aquél sí son menos caracterizadas.

44 A fines de abril sufrió Reagan su primera importante derrota en el Congreso, en torno de la ayuda para la "contra". El 1º de mayo decretó el embargo total en contra de Nicaragua. Fue notable la subida del tono de los funcionarios de la Cancillería salvadoreña al referirse a Nicaragua, lo cual fue refrendado por Duarte en su discurso de primer año de gestión, en el que se refirió al "gobierno marxista de Nicaragua" acusándolo de agresión contra El Salvador.

45 A partir de la reunión de la Comandancia General del FMLN en Perquín, departamento de Morazán —con asistencia de la prensa— éste daría un fuerte impulso a su campaña de desestabilización y desgaste con acciones espectaculares, desde los ataques a guarniciones de primera importancia hasta el notorio secuestro de la hija de

Duarte en septiembre, que forzó a reiniciar una forma de negociación en torno de un número de canjes simultáneos. El Ejército, por su cuenta, a la vez que fue incrementado el número de sus efectivos hasta sobrepasar la cifra de 50 mil hombres, desarrolló múltiples operativos con uso intensivo de medios técnicos —sobre todo bombardeos— cuya aplicación fue ampliamente censurada por los organismos de derechos humanos. A la par fue articulando una versión más depurada de su concepción estratégica, llegando a la formulación del plan "Unidos para Reconstruir" en noviembre del 85, del que hablaremos más adelante. Ambas partes empezaron a usar minas en grandes cantidades, con los efectos consiguientes.

46 Ambas ideas han ido desarrollándose paulatinamente también en el planteamiento de los Frentes. La de un *foro nacional* como primera condición para la solución negociada apareció ya en Ayagualo, fue reiterada en la propuesta de "proyecto político para todo el país" el 11 de julio de 1986, y estaba también presente en la agenda de discusiones previas al fallido encuentro de Sesori. La posibilidad de *grados de acuerdo paulatino* se adelantó en el planteamiento hecho público por el MPSC y el MNR, partidos integrantes del FDR, en octubre de 1985, y es sugerida en la última propuesta del FMLN-FDR (mayo del 87) bajo el rubro de "acuerdo trascendental para la humanización y la reducción del impacto económico, social y político de la guerra".

47 Los Frentes se negaron a asistir alegando que las cuestiones de seguridad no habían sido definidas suficientemente. Esto fue refutado por el gobierno, pero parecería que de cualquier forma en ningún momento hubieron posibilidades de que el Ejército admitiera una repetición de los encuentros previos. También es difícil determinar cómo la DC iba a responder a la demanda que, para participar en el diálogo, estaba ya tan extendida entre sectores no gubernamentales. Tal situación a nuestro juicio no ha variado hasta el presente, y merece un análisis más pormenorizado que el que hacemos en este trabajo, aunque esperamos proveer de algunos elementos para el mismo.

48 Recientemente ha vuelto a replantearse el tema del diálogo por los Frentes, en una propuesta denominada de "negociación inmediata encaminada a la solución del conflicto", dada a conocer a fines de mayo pasado. En ella destacan dos aspectos: el del *foro nacional* como condición del diálogo y de los *acuerdos para la humanización del conflicto*. Ambos ya han estado presentes en los planteamientos anteriores (ver nota 45) aunque esta vez se desarrollan con mayores detalles. La primera reacción de Duarte ha sido negativa, aunque luego en su discurso de aniversario, el 1º de junio, pareciera mostrar más flexibilidad. Tal vez el camino de los acuerdos parciales se pueda transitar, aunque no es fácil pronosticar en este campo.

49 De hecho, las acusaciones de que el ejército no está interesado en una victoria pronta sobre el FMLN son bastante frecuentes, aduciendo muy diversas razones. En ocasión del devastador ataque del FMLN a la 4ª Brigada de Infantería en "El Paraíso", el 31 de marzo pasado, llegaron a un tono tal que el ejército tuvo que emplazar a sus autores, conspicuos representantes de organismos de la empresa privada.

50 Contrasta ello con la adhesión que en el pacto de APANCA se daba a la "economía social de mercado", diseño puesto de moda por los democristianos en América Latina. Véase la nota siguiente para una muestra de la ideología de la empresa privada salvadoreña. Véase cuadro 12 en anexos la composición de las principales organizaciones del sector privado. La Unión Productiva Salvadoreña y el Frente Agropecuario Salvadoreño y el Frente Agropecuario Salvadoreño, de creación más reciente, representan a los sectores más beligerantes de la empresa privada salvadoreña.

51 Todavía más recientemente, la Asociación Nacional de la Empresa privada (ANEP) ha reaccionado al conjunto de incentivos anunciados por Duarte en su discurso del 1º de junio del 87, censurando el conjunto de su política económica, producto a su juicio del "enquadre ideológico democrata-cristiano fundamentado en premisas filosóficas y doctrinarias antagónicas al concepto del derecho de la propiedad privada, a la libertad económica y al principio legal y ético de las utilidades"(!) Reclaman en cambio una

"política responsable", que "posibilite una auténtica recuperación económica para terminar con la dependencia foránea y que los salvadoreños estemos en capacidad de construir nuestro propio destino, sobre las bases de la Constitución Política" (Proceso, núm. 289, pág. 5).

52 Es el caso de la formación del Movimiento Unitario Sindical y Gremial de El Salvador (MUSYGES), en enero del 83, con la participación de las principales federaciones y asociaciones operando en esos campos. Este tuvo una vida corta y agitada, marcada por intensas movilizaciones sindicales y gremiales, sobre todo en el sector público, fuertemente reprimidas, y también por divisiones internas que condujeron a su disolución en noviembre del 84.

53 A efectos puramente ilustrativos, acompañamos el cuadro 11 sobre las influencias que las grandes tendencias sindicales del mundo ejercen en El Salvador. Dejamos pendiente el análisis pormenorizado de la estructura y particularidades del movimiento sindical (en sus expresiones obreras y campesinas), gremial y cooperativo. En los cuadros anexos procuramos una imagen de la situación actual de sus principales componentes.

54 Los cuadros 7, 8, 9 y 10 de los anexos muestran el cambiante mapa sindical en los últimos años. Sólo desde el año pasado la UNTS sufrió algunas escisiones importantes. La UPD también ha quedado considerablemente reducida en comparación con lo que era en 1980. Se preve que esos modelos de "movimiento" o "frente" seguirán constituyendo un canal de presión muy importante en los próximos años, con nuevas combinaciones y recomposiciones.

55 Precisamente en los últimos meses del 86 y primeros del 87 han aparecido de nuevo los "escuadrones"; los asesinatos de dirigentes obreros se repiten con más frecuencia, así como la aparición de "listas negras" amenazadoras.

56 En su discurso del 1º de junio pasado, reafirmaba que "debemos reconocer que los problemas que vive el país, son en parte económicos, pero sobre todo son problemas políticos y de injusticia social" (Proceso núm. 289, pág. 4).

57 Un caso memorable fue la emitida por la Asamblea Constituyente en vísperas de las elecciones del 85, destinada a favorecer a la coalición anti-DC e impedir la candidatura para alcalde de San Salvador al hijo de Duarte.

58 Luego de negociaciones bilaterales con el PDC, el PCN volvió a concurrir al plenario Legislativo, bajo la acusación de "traidores" que les lanzaron ARENA, PAD y PAISA. Estos últimos han retomado sus funciones legislativas desde el 13 de mayo pasado.

59 Vale la pena observar que según la Constitución del 83 (CP) vigente, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) son electos por la Asamblea Legislativa por períodos de 5 años, prorrogables de hecho, salvo que la misma Asamblea resuelva lo contrario. Contrasta esto con el hecho de que para los funcionarios interiores del Órgano Judicial sí hay estabilidad (Art. 186 CP). Adicionalmente, los Constituyentes del 83 se cuidaron de especificar que la estratégica Sala de lo Constitucional dentro de la CSJ, encargada de "conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparo, el habeas corpus, las controversias entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo" sería compuesto por 5 magistrados designados por la Asamblea (Art. 174 CP). Esto en la práctica ha conducido a introducir elementos de negociación interpartidaria en la constitución de los más altos organismos judiciales, en condiciones en que las mismas bases de la concertación política continuaban siendo precarias. No parece coincidencia entonces que el período de los cinco años arriba mencionados se hiciera coincidir, en virtud de una "disposición transitoria" (Art. 255 CP), con el de cinco años para el Ejecutivo. De conformidad con ésta, la CSJ fue electa poco después del triunfo de Duarte por una Asamblea (los mismos Constituyentes, transformados en Legislativos por el Art. 273 CP) todavía dominada por sus adversarios políticos.

60 Para mencionar sólo los más recientes casos, está pendiente la ya mencionada

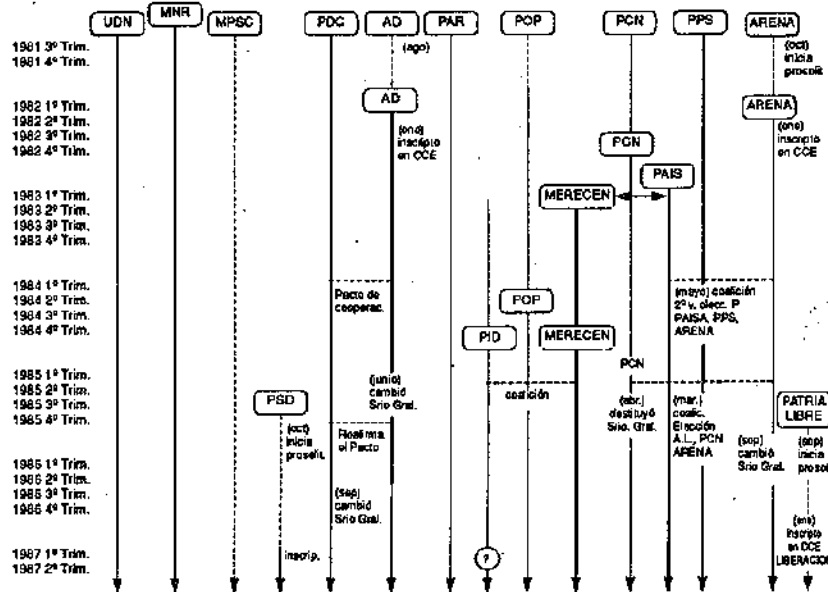
solicitud de inconstitucionalidad de las reformas a la Ley Electoral, que gracias a un acuerdo entre PDC y PCN está destinado a ser resuelto negativamente, según lo manifiestan los otros partidos. Por otro lado, en un fallo que fue lamentado no sólo por la DC sino por el mismo ejército, la CSJ decretó el 19 de febrero la inconstitucionalidad del Decreto 481 de la Asamblea, por el que se establecía el llamado "impuesto de defensa nacional".

61 Uno de los puntos enfatizados por el programa de ayuda norteamericana ha sido precisamente el rubro de Administración de Justicia. Instituciones especializadas, como ILANUD en San José, han canalizado fondos de la AID en proyectos de este tipo. Los presupuestos nacionales, en cambio, asignan mínimos recursos en este rubro (ver cuadros 4 y 5 en anexos).

62 El "centro" en este sentido es menos una posición intermedia dentro de un complejo de fuerzas políticas legitimadas y operantes, y más una base de operaciones desde la cual se aspira a construir un sistema político diferente.

ANEXOS

GRAFICO 1
El Salvador: Evolución Partidos Políticos 1981-1987



Fuente: Elaborado a partir de datos obtenidos en El Salvador, *Proceso*, informativo semanal del Centro Universitario de Documentación e Información -CUDI- de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador UCA, números 27,31,38, 85, 91, 145, 171-172, 174, 192-193, 206, 209, 212, 215, 236, 271; 1981-1987

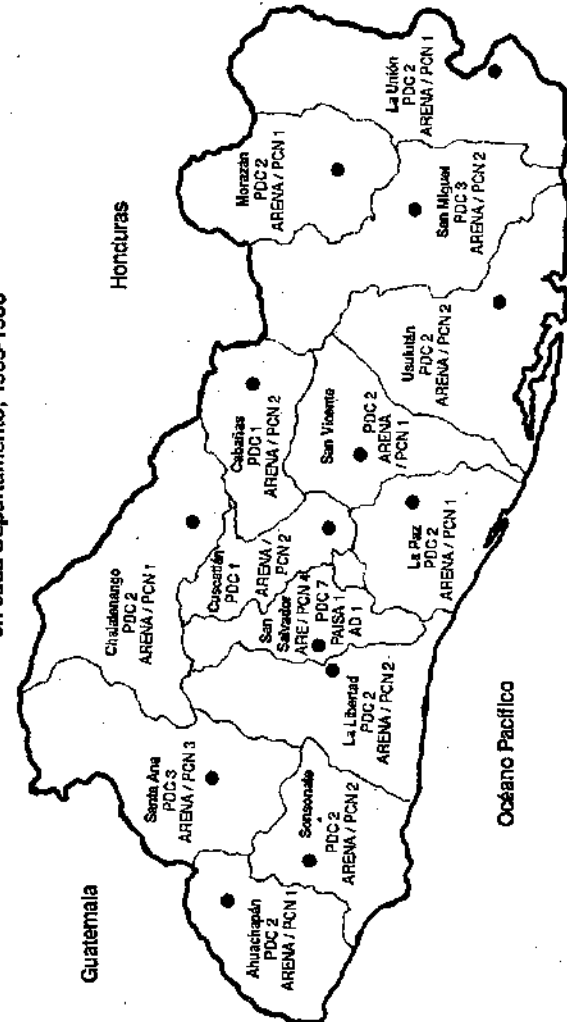
Siglas utilizadas:

AD: Partido Acción Democrática
ARENA: Partido Alianza Republicana Nacionalista
MERECEEN: Movimiento Estable Republicano Centrista
PAISA: Partido Auténtico Independiente Salvadoreño
PAR: Partido Acción Renovadora
PATRIA LIBRE: Partido Patria Libre (luego Partido Liberación)
PCN: Partido de Conciliación Nacional
PDC: Partido Demócrata Cristiano
PID: Partido Independiente Democrático
POP: Partido de Orientación Popular
PPS: Partido Popular Salvadoreño
PSD: Partido Social Demócrata
MNR: Movimiento Nacional Revolucionario
MPSC: Movimiento Popular Social Cristiano
UDN: Unión Democrática Nacionalista
CCE: Consejo Central de Elecciones
Elec. P.: Elecciones Presidenciales
Elec. A.L.: Elecciones Asamblea Legislativa

inscripto: _____

no inscripto: _____

Mapa 1
Distribución de los Diputados Electos por Partido
en cada Departamento, 1985-1988

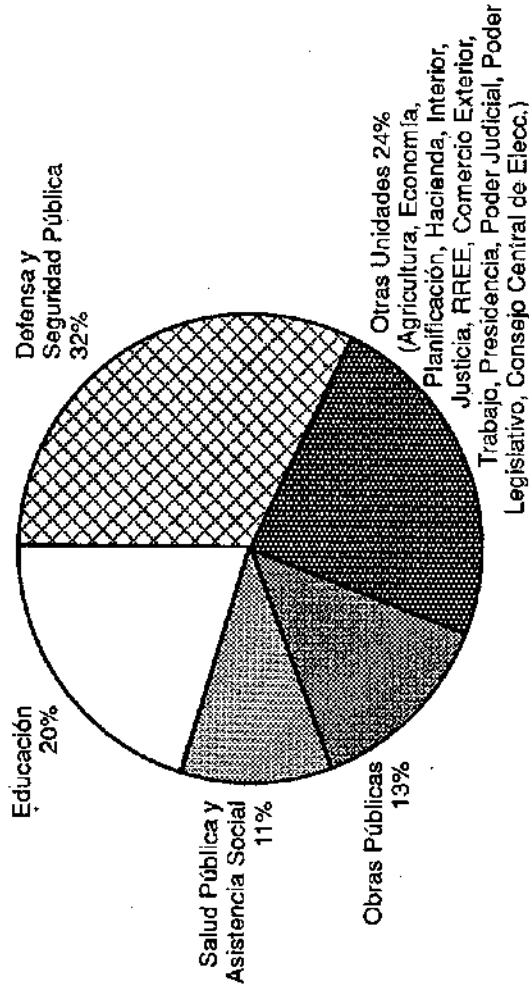


Mapa de El Salvador

● Lugar donde se encuentra ubicada la cabecera departamental.

Fuente: Elaborado con base en datos de *Proceso*, San Salvador, CUDI-UCA, núm. 218, dic. 1985, pág. 16.

Gráfico 2
El Salvador: Asignación Presupuestaria, 1984-1985*
(Promedio en porcentajes).



* En los presupuestos de ambos años no se incluyen los montos destinados a las obligaciones generales y al pago de la deuda pública, que ocupan cerca de la cuarta parte del monto total global del Presupuesto General.

Fuente: Cálculos efectuados a partir de datos obtenidos en *Infopress Centroamericana*, Guatemala, núm. 570, dic. 1983, págs 11-12; y El Salvador - *Proceso*, San Salvador, CUDI-UCA, núm. 180, mar. 1985, págs. 7-9.

Quadro 1
Elecciones: El Salvador 1982-1985

Año	Tipo	Votos válidos por partido	PCN	PDC	PPS	ARENA	PAD(AD)	POP	MERECEN	PAUSA
1982	Asamblea Constituyente	1 348 729	258 305 (19,15%) d: 14	543 150 (40,27%) d: 24	39 363 (2,92%) d: 1	395 086 (29,3%) d: 19	100 372 (7,44%) d: 2	12 453 (0,92%) d: 0		
1984	Presidencial (1ª vuelta)	1 266 276	244 556 (19,31%)	549 727 (43,41%)	24 395 (1,92%)	376 917 (29,76%)	43 929 (3,46%)	4 677 (0,36%)	6 645 (0,52%)	15 430 (1,21%)
1984	Presidencial (2ª vuelta)	1 404 366	NP	752 625 (53,59%)	NP	651 741 (46,40%)	NP	NP	NP	NP
1985	Asamblea Legislativa y Municipa- lidades	965 231 982 766	80 730 (8,36%) d: 12 m: 105 (x)	505 338 (52,35%) d: 33 m: 156	(-)	286 665 (30%) d: 13 m: 105 (x)	35 565 (3,68%) d: 1 m: 0	20 832 (2,16%) d: 0 m: 0	36 101 (3,74%) d: 1 m: 1	

Notas y Fuentes: Consejo Central de Elecciones, en ECA núm. 402, pág. 324; núms. 426-427, págs 366 y 366; núm. 348, pág 223. Cálculos del autor, sobre el total de votos válidos por partidos. (x): coalición PCN-ARENA; (-) coaligado con POP, MERECEN y PAR; d: diputados; m: municipalidades. Las elecciones de municipalidades y diputados se realizan conjuntamente. Los votos consignados por partido para 1985 corresponden a los emitidos para diputados. En las elecciones presidenciales de 1985 se celebraron dos vueltas por no haber logrado la mayoría absoluta ninguno de los partici-
pantes. En la 2ª participaron los dos partidos más votados en la 1ª PDC y ARENA.

Cuadro 2

El Salvador: Porcentajes Electorales 1982 - 1985

Año	I Tipo	II Número Potencial de electores ¹	III Concurrencia efectiva ²	IV %(3)	V Votos efectivos por partido	VI % ³	VII % ⁴	VIII Votos no efectivos ⁵	IX % ³	X % ⁴
1982	Asamblea Constituyente	1.900.000	1.537.042	80,89	1.348.729	70,9	87,74	188.313	9,91%	12,25
1984	Presidencial (1ª vuelta) (marzo)	2.300.000	1.419.483	61,72	1.266.276	55,06	89,20	153.217	6,66	10,79
1984	Presidencial (2ª vuelta) (mayo)	2.300.000	1.524.079	66,26	1.404.366	61,06	92,15	119.713	5,20	7,85
1985	Asamblea Legislativa	2.700.000	1.101.606	40,8	965.231	35,75	87,62	136.375	5,05	12,38

Fuentes: Consejo Central de Elecciones y cálculos del autor. Para 1982 ECA núm. 402, pág. 324; Para 1984 ECA núm. 426-427, págs. 365 y 326. Para 1985 ECA núm. 438, pág. 223.

¹ Cifras esgrimadas a partir del número declarado en 1978 (1.800.000) y el más confiable de 1985 (2.700.000) y declaraciones del CCE.

² Suma de votos válidos por partido, más nulos, impugnados y abstenciones.

³ Porcentaje sobre el total de electores potenciales.

⁴ Potencial sobre total de concurrencia efectiva.

⁵ Suma de nulos, impugnados y abstenciones.

Cuadro 3
El Salvador: Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo
y en las municipalidades del país 1982-1985¹

Partidos	Luego de elecciones de marzo de 1982			Municipalidad	
	% del total votos emitidos	Nº	%	Nº	% ²
PDC	35,3 %	24	40,0 %	81	31,0 %
ARENA	25,7 %	19	31,7 %	88	33,7 %
PCN	16,8 %	14 ³	23,3 %	92	35,3 %
PAISA	—	—	—	—	—
AD	6,5 %	2	3,3 %	0	0
PPS	2,6 %	1	1,7 %	0	0
POP	0,8 %	0	0	0	0
MERECEN	—	—	—	—	—
PAR	—	—	—	—	—
	87,7 % ⁶	60	100 %	261	100 %

Partidos	Luego de elecciones de marzo de 1985			Municipalidad	
	% del total votos emitidos	Nº	%	Nº	%
PDC	45,9 %	33	55,0 %	153	58,4 %
ARENA	26,0 %	13	21,7 %	—	—
			108 ⁵ 41,2 %		
PCN	7,3 %	12	20,0 %	—	—
PAISA	3,3 %	1	1,7 %	1	0,4 %
AD	3,2 %	1 ⁴	1,7 %	0	0
PPS	1,5 %	0	0	0	0
POP	0,1 %	0	0	0	0
MERECEN	0,1 %	0	0	0	0
PAR	0,3 %	0	0	—	—
	87,7 % ⁶	60	100 %	262	100 %

¹ Las próximas elecciones legislativas y municipales están proyectadas para 1989.

² No hubo comicios para elegir concejos municipales, éstos fueron distribuidos por acuerdo entre PDC, ARENA, y PCN en setiembre de 1982.

³ Varios diputados se escindieron y conformaron posteriormente el PAISA.

⁴ El único diputado de AD (su Secretario General) ya no se encuentra dentro del partido.

⁵ Para las elecciones de 85 ARENA y PCN participaron coaligados, obteniendo 25 diputados y 108 municipalidades, ARENA consideró haber salido perjudicada.

⁶ El 12,3 % restante de los votos emitidos corresponde a votos nulos, abstenciones e impugnados.
Fuente: Información extraída y cálculos realizados a partir de *Proceso*, San Salvador, CUDI-UCA, núm. 59, abril 82, núm. 183, abr. 82 y núm. 184; y cálculos realizados con base en datos de ECA, San Salvador, UCA núm. 402, abr. 82, pág. 324 y *Proceso*, San Salvador, CUDI-UCA, núm. 218, dic. 85, pág. 16.

Cuadro 4
El Salvador: Presupuesto Nacional, 1980-1987
(Incluye las obligaciones generales y el pago de la deuda pública)

Unidades primarias de Organización	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ³
Presidencia	1,0%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%		0,5%
Min. de Planificación	2,4%	4,8%	3,5%	1,9%	1,8%	0,7%		0,8%
Min. de Hacienda ¹	12,4%	16,3%	18,3%	23,1%	25,6%	20,8%	24,3%	28,5%
Min. de Relaciones Exteriores	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,6%		0,8%
Min. del Interior	2,9%	2,2%	2,6%	2,1%	1,9%	2,0%		1,1%
Min. de Defensa y Seguridad Pública	10,7%	14,6%	17,5%	19,1%	23,3%	27,8%	28,3%	25,5%
Min. de Justicia	n.d.	1,7%	1,3%	1,1%	1,0%	1,0%		0,9%
Min. de Educación	25,2%	21,1%	18,1%	16,3%	15,6%	16,9%	15,3%	14,3%
Min. de Salud Pública y Asist. Soc.	10,2%	9,0%	8,5%	8,7%	8,7%	8,1%	7,1%	8,2%
Min. de Trabajo	1,2%	0,7%	0,8%	0,5%	0,7%	0,5%		0,4%
Min. de Comercio Exterior	---	---	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%		0,1%
Min. de Economía	7,9%	6,9%	3,9%	4,6%	2,0%	1,2%		0,8%
Min. de Agricultura y Ganadería	7,2%	6,9%	11,0%	7,7%	5,4%	5,8%		4,9%
Min. de Obras Públicas	13,9%	12,6%	11,1%	11,0%	10,1%	10,3%		8,2%
(continuación cuadro 4)								
Min. de Cultura y Comunicaciones	---	---	---	---	---	---	1,6%	1,9%
Otras Unidades ²	2,3%	1,9%	2,0%	1,9%	1,6%	2,3%		2,8%
Total	(98,0%)	100,1%	100,1%	100,0%	100,1%	99,8%	(76,5%)	100,0%
Monto total (en millones de colones)	1.676,0	1.988,5	2.111,1	2.058,8	2.298,4	2.427,4	2.631,3	3.512,6

¹ El ramo de Hacienda, además de sus propios gastos (alrededor de 70 millones de colones para 1985) incluye las obligaciones generales y el pago de la deuda pública (más de 400 millones de colones para ese mismo año).

² Se incluye al Poder Legislativo, Poder Judicial, Corte de Cuentas, Procuraduría Gral. de Pobres, Fiscalía Gral., Consejo Central de Elecciones y Tribunal de Servicio Civil.

³ Con base en los montos del anteproyecto de presupuesto.

Fuente: Cálculos efectuados a partir de datos obtenidos en: *Informass Centroamericana*, Guatemala, núm. 570, dic. 1983, págs. 11-12; *Estudios Centroamericanos* (ECA), San Salvador, UCA, Año XXXVI, núm. 198, dic. 1981, págs. 1097-1108; *El Salvador - Proceso*, San Salvador, CUDI-UCA, núm. 47-10 enero 1982, págs. 7-9, núm. 180, marzo 1985, págs. 7-9 y núm. 258, octubre 1986, págs. 12-16.

Cuadro 5
El Salvador: Presupuesto Nacional, 1982-1985
 (No incluye las obligaciones generales y el pago de la deuda pública)
 (en porcentajes)

Unidades primarias de organización	1982	1983	1984	1985
Presidencia	0,9	0,9	0,9	0,8
Min. de Planificación	4,2	2,4	2,3	0,9
Min. de Hacienda	3,5	3,3	3,6	3,6
Min. de Relaciones Exteriores	0,7	0,8	0,7	0,7
Min. del Interior	3,1	2,7	2,5	2,4
Min. de Defensa y Seguridad Pública	20,6	24,0	30,2	33,8
Min. de Justicia	1,6	1,4	1,3	1,2
Min. de Educación	21,4	21,2	19,9	20,9
Min. de Salud Pública y Asistencia Social	10,0	10,9	11,3	9,9
Min. de Trabajo	0,9	0,6	0,9	0,6
Min. de Comercio y Exterior	0,2	0,2	0,3	0,2
Min. de Economía	4,5	5,8	2,6	1,4
Min. de Agricultura y Ganadería	12,9	9,7	8,3	8,3
Min. de Obras Públicas	13,1	13,8	13,1	12,5
Otras unidades*	2,4	2,4	2,1	2,8
Total	100,0%	100,1%	100,0%	100,0%
Monto total (en millones de colones)	1.785,5	1.638,5	1.774,1	1.993,7

* Se incluye al Poder Legislativo, Poder Judicial, Corte de Cuentas, Procuraduría Gral. de Pobres, Fiscalía Gral., Consejo Central de Elecciones y Tribunal de Servicio Civil.

Fuente: Cálculos efectuados a partir de datos obtenidos en: *El Salvador Proceso*, Informativo semanal del Centro Universitario de Documentación e Información —CUDI— de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, UCA, núm. 47, ene. 1982, núm. 93, dic. 1982, núm. 96-23, enero 1983 y núm. 180, marzo 1985; e Inforpress Centroamericana, Guatemala, núm. 570, diciembre 1983.

Cuadro 6
El Salvador: Ejecuciones arbitrarias (asesinatos) de la población civil durante el período 1978-1985
 Víctimas de la violencia política imputadas a las Fuerzas Armadas Gubernamentales, Cuerpos de Seguridad y Organismos Paramilitares (Esecuciones de la Muerte)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Campesinos	222	534	4407	7916	1079	246	274	409
Obreros	108	521	510	864	121	80	76	197
Estudiantes	46	169	901	543	65	37	27	110
Empleados	—	—	385	376	204	102	36	113
Comerciantes	—	—	267	160	156	65	52	126
Maestros	5	53	120	72	13	8	11	4
Profesionales	—	21	63	42	10	19	12	37
Otros	1	3	48	28	43	10	5	59
No identificados	305	491	5214	6265	4271	5002	2013	600
Total Anual	587	1792	11.895	16.266	5962	5569	2506	1655
Total Acumulado	—	2479	14.374	30.640	36.602	42.171	44.677	46.332

Fuente: Socorro Jurídico Cristiano "Arzobispo Oscar Romero" (SJC), Solidaridad, Año IX, Informe núm. 12, San Salvador, SJC, 24 marzo 1984, págs. 13 y 34; SJC, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador, período ene-dic. 1984, San Salvador, SJC-CMI, 31 enero 1985, págs. 1 y 10; SJC, Informe... ob. cit., período ene-dic. 1985, San Salvador, SJC-CMI, 31 enero 1986, pág. 2.

Cuadro 7
U.N.T.S. (1987)
Unidad Nacional de los Trabajadores Salvadoreños

- **COACES** (Confederación de Asociaciones Cooperativas de El Salvador)
- FENACITES** (Federación Nacional de Cooperativas de la Industria del Transporte)
- FEDECOPADES** (Federación de Cooperativas de Producción Agropecuaria)
- FEDECACES** (Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito)
- FENACOA** (Federación Nacional de Cooperativas Agrícolas)
- **CCTEM** (Consejo Coordinador de Trabajadores Estatales y Municipales, miembro del Comité Pro-Primero de Mayo)
- Coordina varias asociaciones o sindicatos del sector público: AGEMHA (empleados Min. Hacienda, fundador de UNTS), ANDES (maestros), SETA (trabaj. de ANDA: acueductos y alcantarillados), SIGEBAM (empleados bancarios), ATRAME (trabaj. Min. Educación), SITRALONB (trabaj. Lotería), AGEPEYM (empleados públicos y municipales), SUCEPE (empl. postales), ASEBIL (expend. billetes lotería), STISS (trabaj. seguro social), ANTMOP (empl. obras públicas), AINPEPE (empl. INPEP: pensiones sector público).
- **CST** (Coordinadora de Solidaridad de los Trabajadores, miembro del Comité Pro-Primero de Mayo)
- Coordina varios sindicatos integrados en importantes federaciones y asociaciones sindicales, como son: FENASTRAS (Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños), FESTIAVISCES (Federación de Sindicatos de Trabajadores de la Industria del Alimento, Vestido, Textil, Similares y Conexos), FUSS (Federación Unitaria Sindical Salvadoreña) y ASIES (Asociación Sindical Independiente de El Salvador). No todos sus sindicatos están en la CST, pero sí apoyan actividades de ésta.
- **FESTRAS** (Federación de Sindicatos de Trabajadores Salvadoreños) (Comité 1º Mayo)
- **CGS** (Confederación General de Sindicatos) (miembro Comité Pro-Primero Mayo)
- **"Unidad Universitaria"** (AGEUS Asoc. Gral. de Estud. Universitarios y FEUS Frente de Estudiantes Universitarios, CCTU Comité Coord. de Trabajadores Universitarios y ADEUS Asoc. Docentes Universitarios).
- **CRIPDES** (Comité Cristiano Pro-Desplazados de El Salvador).
- **FECORAO** (Federación de Cooperativas de la Reforma Agraria, región oriental)
- **ASID** (Asociación Salvadoreña de Indígenas Democráticos)
- **UNC** (Unión Nacional Campesina)

Fuente: Boletín Semanal Centroamericano, núm. 224, marzo 1986, págs. 4-5; *El Salvador Proceso*, CUDI-UCA, San Salvador, varios números, 1986-1987; ECA, San Salvador, UCA, varios números, 1986-1987; Centro de Documentación Universidad de El Salvador, "Las organizaciones laborales en El Salvador", en CINAS, *El movimiento sindical salvadoreño 1979-1984*, México, junio 1985, págs. 59-71; Montes, S., *El Salvador: las fuerzas sociales en la presente coyuntura*, UCA, San Salvador, 1984, Diario *El Mundo*, varios números, San Salvador, 1986-87.

Cuadro 8
U.N.O.C. (1987)
Unión Nacional Obrero Campesina

- **CTD** (Central de Trabajadores Democráticos)
 - **UCS** Unión Comunal Salvadoreña
 - **FESINCONSTANS** (Federación de Sindicatos de la Industria de la Construcción, Similares, Transporte y Otras). El SUTC (Sindicato Unión de Trabajadores de la Construcción) es el más fuerte y numeroso de la FESINCONSTANS.
 - **FESACORA** (Federación Salvadoreña de Cooperativas de la Reforma Agraria)
 - **FECORASAL** (Federación de Cooperativas de la Reforma Agraria)
 - **FECORACEN** (Federación de Cooperativas de la Reforma Agraria, región central).
 - **FECORAPCEN** (Federación de Cooperativas de la Reforma Agraria, región paracentral).
 - **ANIS** (Asociación Nacional de Indígenas Salvadoreños)
- **CGT** (Confederación General de Trabajadores)
 - **ANTRAM** (Asociación Nacional de Trabajadores Municipales)
 - Sindicato Empresa "Salinitas Club"
 - **CCS** (Central de Campesinos Salvadoreños)
 - Sindicato Empresa "Mc Donald's"
 - **SGTIPAC** (Sindicato General de Trabajadores de la Industria Pesquera y Actividades conexas)
 - **ANTIVU** (Asociación Nacional de Trabajadores del Instituto de Vivienda Urbana IVU)
 - **AMDT** (Asociación Mutualista de Delegados del Transporte)
 - **FESINTEXSYCA** (Federación de Sindicatos de la Industria Textil, Similares y Conexos)

Cerca de la UNOC se mantiene la **UPD** (Unidad Popular Democrática), que integra a: ACS (Asoc. Campesina Salva.), SETISTA (Sind. Trabaj. ISTA), CEGAS (Central General Agraria), UTIC (Construcción) y ADTAS.

Fuente: *idem.* cuadro de la UNTS.

Cuadro 9
Unidad Popular Democrática UPD
(por 1980)

FESINCONSTRANS Federación de Sindicatos de la Industria de la Construcción, Similares, Transporte y otras Actividades.

ACOPAI Asociación de Cooperativas Agropecuarias Integradas.

CTS Central de Trabajadores Salvadoreños.

CGS Confederación General de Sindicatos.

ASTA Asociación Salvadoreña de Trabajadores Agropecuarios.

PUCA Partido Unionista Centroamericano.

UPD (por 1983)

FESINCONSTRANS

ACOPAI

CTS

ASTA

UCS Unión Comunal Salvadoreña.

ANIS Asociación Nacional Indígena Salvadoreña.

UPD (por 1987)

ACS Asociación Campesina Salvadoreña.

SETISTA Sindicato de Trabajadores del Instituto de Transformación Agraria.

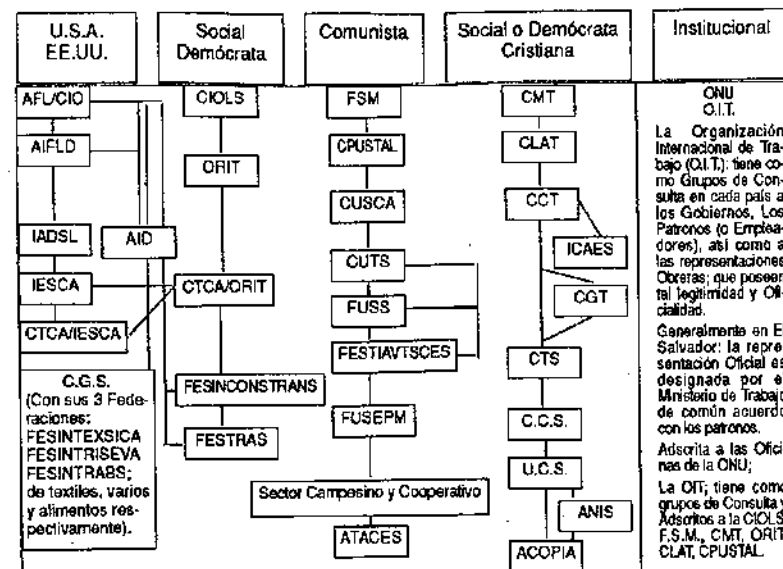
CEGAS Central General Agraria.

UTIC Unión de Trabajadores de la Industria de la Construcción.

ADTAS

Fuente: El movimiento sindical salvadoreño 1979-1984, CINAS, México, 1985 y las del cuadro 8.

Cuadro 10
Estructura o Mapas Laborales Salvadoreños
Grandes tendencias sindicales en el mundo
y su relación con El Salvador



Influencia de los Estados Unidos de América.

AFL-CIO. American Federation Labour and Congress Industries Organization. Federación Americana del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales.

AIFLD American Institute Federation Labour Development. Instituto de la Federación Americana del Trabajo para el Desarrollo.

IADSL Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre: vinculado y patrocinado por el AID, la AFL - CIO y los patronos norteamericanos; le ayuda directamente al AIFLD.

AID Agencia Interamericana de Desarrollo.

IESCA Instituto de Estudios Sindicales Centroamericano. Las dos sedes principales son San José, Costa Rica y su base de apoyo la ciudad de Guatemala; es de aclarar que en toda Centroamérica hay programas de apoyo a este campo social, sin embargo en el país, desde los primeros años de la década de los 70 no hay oficinas.

CTCA Confederación de Trabajadores Centroamericanos, que trabaja con IESCA.

Nota: tanto la AFL-CIO como el IADSL, AIFLD, el IESCA y la CTCA tienen relaciones con la CGS, FESINCONSTRANS, FESTRAS, UCS, ANIS, ACOPAI.

El IADSL trabaja en íntima relación con los Agregados Laborales de U.S.A.

Influencia Social Demócrata

- CIOLS** Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres. Sede: Bruselas, Bélgica.
- ORIT** Organización Regional Interamericana del Trabajo. Sede: México, D.F. Comentario: la ORIT en América Latina tiene en la mayoría de los países por no decir todos, muy mala historia pues ha sido clásico que responda a los intereses patronales o de los gobiernos de turno; esa experiencia ha sido así en El Salvador, pues esa fue la conducta y continúa siendo la de algunos miembros de la CGS, FESTRAS, UCS, ACOPAI, FESINCONSTRANS y ANIS, cuyos dirigentes actúan así en forma solapada.
- CTCA** Confederación de Trabajadores Centroamericanos, filial de la ORIT. Sede: San José, Costa Rica. Tanto la CIOLS, la ORIT y la CTCA/ORIT tienen como miembros afiliados a la FESINCONSTRANS y relaciones con la UCS, ACOPAI, FESTRAS y ANIS.

Influencia comunista

- OSM** Federación Sindical Mundial. Sede: Praga, Checoslovaquia.
- CPUSTAL** Congreso Permanente de Unidad Sindical de los Trabajadores de América Latina. Sede: México, D.F. México.
- CUSCA** Comité de Unidad Sindical Centroamericano. Sede: San José, Costa Rica. La FSM, el CPUSTAL, el CUSCA, reconocen como sus miembros afiliados a la FUSS, FESTIAVTSCS, ATCES, también mantienen comunicación y relación con la CUTS, FSR, FENASTRAS y el CUS.

Influencia social o demócrata cristiana

- CMT** Confederación Mundial de Trabajo. Sede: Bruselas, Bélgica.
- CLAT** Central Latinoamericana de Trabajadores. Sede: Caracas, Venezuela.
- CCT** Confederación Centroamericana de Trabajadores. Sede: San José, Costa Rica.

Fuente: Tomado de *El movimiento sindical salvadoreño...*, ob. cit., págs. 32 y 33.

Cuadro 11
Organizaciones del sector privado
(1987)

Alianza Productiva

- **ANEP** (Asociación Nacional de la Empresa Privada)
En la actualidad reúne a unas 30 entidades, asociaciones y cámaras del sector privado, involucradas en diversas actividades empresariales: productores y beneficiadores de café y de caña de azúcar; productores de henequén, leche, ganado, aves; industriales y comerciantes, exportadores e importadores; constructores; empresas de publicidad, de seguros, radiodifusoras, de licores, de transportes, textiles, de turismo, de automotores, de repuestos automotrices y otras.
- **CCIES** (Cámara de Comercio e Industria de El Salvador)
- **ASI** (Asociación Salvadoreña de Industriales)
- **SCIS** (Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños)
- **CSIC** (Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción)
- **Consejo de Entidades Agropecuarias**
- **FEPRO** (Federación de Profesionales)
- **FENAPES** (Federación Nacional de la Pequeña Empresa Salvadoreña)
- **Unión de Dirigentes de Empresas**

Unión Productiva Salvadoreña

- **CCIES** (Cámara de Comercio e Industria de El Salvador)
- **ASI** (Asociación Salvadoreña de Industriales)
- **SCIS** (Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños)
- **Consejo de Entidades Agropecuarias**

Frente Agropecuario Salvadoreño —FAS—

- **AGES** (Asociación de Ganaderos de El Salvador)
- **PROCAÑA** (Asociación de Productores de Caña de Azúcar de El Salvador)
- **COPAL** (Cooperativa Algodonera Salvadoreña Ltda.)
- **ASCAFE** (Asociación Cafetalera Salvadoreña)

Cuadro 13
FMLN / FDR.
Alianza Democrática Revolucionaria entre los Frentes Farabundo Martí
para la Liberación Nacional y Democrático Revolucionario de El Salvador

FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional)	FDR (Frente Democrático Revolucionario)
— PRS - ERP (Partido de la Revolución Salvadoreña - Ejército Revolucionario del Pueblo) — FPL (Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí) — PCS (Partido Comunista de El Salvador) — RN (Resistencia Nacional) — PRTC (Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos)	— UDN (Unión Democrática Nacionalista) — MNR (Movimiento Nacional Revolucionario) — MPSC (Movimiento Popular Social Cristiano) — MIPTS (Movimiento Independiente de Profesionales y Técnicos de El Salvador)

Nota: El cuadro muestra la situación de la Alianza en su aspecto operativo actual (1987). En el momento de constitución del FDR (1980) estaban presentes además las organizaciones de la Coordinadora Revolucionaria de Masas CRM (BPR, FAPU, LP-28, MLP) varios sindicatos importantes y como observadoras la Universidad de El Salvador y la Universidad Centroamericana (Católica).

Cuadro 12
Asistencia de los EE.UU. a El Salvador, años fiscales 1983-1987
(millones de dólares)

	Asistencia económica	Asistencia militar	Total
1983	241,9	81,3	323,2
1984	212,4	64,8	277,2
1984 complemento	111,1	131,75	242,85
1985	314,3	136,25	450,55
1986 asignación	308,9	126,81	435,71
1987 petición	377,7	136,25	513,95
Totales	1,566,3	677,16	2,243,46

Nota: No incluye la asistencia económica y militar concedida dentro de "Programas Regionales". La primera sería de 436,4 millones para toda Centroamérica en el período. La militar según la fuente "no es aplicable" aquí. Tampoco se incluyen en el cuadro los programas de la Secretaría de Estado, el Cuerpo de Paz y la USIA incluidos en la iniciativa para Centroamérica que totalizaron 11,5 (1984 complemento), 86,6 (1985), 70 (1986) y 70 (1987 petición) millones de dólares para la región.

Existe una discusión en torno de la calificación de los fondos que son asignados como asistencia económica o militar.

Fuente: Los EE.UU. y Centroamérica: *Instrumentación del Informe de la Comisión Bipartidista Nacional*, Informe Especial núm. 148, Secretaría de Estado de los Estados Unidos, Oficina de Asuntos Públicos, División Editorial, Washington DC, julio de 1986, págs. 26 y 27.

Notas sobre democratización y reforma del Estado en México*

Rosalba Carrasco, Carlos Pereyra,
Enrique Provencio, José Woldenberg,
Rolando Cordera (coordinador)**

Presentación general

A partir de fines de los años sesenta, México entró en un largo proceso de cambio político-económico que aún no puede darse por concluido. Sin embargo, sus principales vertientes han quedado delineadas en este período y es probable que en el futuro previsible las tendencias dominantes en la política y en la economía sean de afirmación, cimentación y constitución del perfil estructural que en sus grandes trazos se ha dibujado estos años.

Las vertientes fundamentales mencionadas arriba son las siguientes:

— Una dinámica económica estrechamente ligada a la economía internacional, no sólo por la vía de la acumulación dependiente sino a través de una creciente internacionalización de la oferta y las relaciones financieras. Como es claro, para que esta tendencia funde un nuevo mecanismo de reproducción económico global tienen que llenarse requisitos en el orden productivo cuyo cumplimiento no está garantizado. Crear las condiciones para que ello suceda ha configurado la orden del día de la presente estrategia gubernamental y ha sido un objetivo siempre presente en los diseños estratégicos planteados en los últimos veinte años. Como se explica en otro de los informes de este proyecto, lo anterior se resume en dos grandes líneas de política: la reconversión industrial y la apertura externa, que forman la pareja maestra del empeño modernizador en curso.

— Una progresiva apertura política, siempre rigurosamente vigilada por el Estado, que a partir de 1978 adquirió el cariz de una democratización for-

* Este documento forma parte del proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía, dimensión analítica: democratización y modernización del Estado.

** Investigadores del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), México.

mal del sistema político a través de sucesivas legislaciones en el orden electoral y de las organizaciones políticas.

— Una accidentada aunque sostenida revisión de las estructuras estatales, sobre todo en el sector público y el gobierno central, destinada a actualizar sus mecanismos administrativos y las formas de la relación del Estado con la economía, los agentes económicos privados y, en menor medida, con otras fuerzas sociales.

El presente informe adelanta las primeras y aún tentativas reflexiones y descripciones sobre las dos últimas vertientes referidas. En primer término se abordan las iniciativas estatales dirigidas a "abrir" las relaciones políticas. Como se sabe, en el pasado estas relaciones no sólo estaban bajo un estricto control estatal, lo cual persiste, sino que además estaban ubicadas en un espacio en extremo restringido, lo que tendía a hacer de la política —y no sólo del poder— una práctica casi exclusiva de la burocracia estatal y otras categorías corporativas ligadas directamente a ella. Al menos, era así como se percibía a la política en los años sesenta por los grupos medios más dinámicos, percepción a la que se añadieron en los años setenta algunos contingentes empresariales.

Estas percepciones desde el campo de las fuerzas sociales, generadas por los sectores sociales más modernos, al combinarse y enfrentarse con inercias autoritarias e intervenciones abruptas provenientes del campo estatal (como lo fueron las represiones violentas de 1968 y 1971, el enfrentamiento en torno de políticas y retóricas entre el gobierno y los empresarios entre 1974 y 1976, las expropiaciones agrarias de ese último año y aún la nacionalización de la banca en 1982) le imprimieron a la escena política mexicana una notoria fluidez, que al ser contrastada con el panorama de estabilidad de los años previos ha llevado a no pocos observadores y analistas a hablar de inestabilidad y aún de crisis política.

El hecho es, empero, que sin haber arribado a lo que pudiera calificarse de un nuevo estadio de desarrollo político, el sistema mexicano ha sido capaz de encauzar y reencauzar contradicciones y desafectos, incluso desafilaciones extremas (como podrían ser la guerrilla urbana de los años setenta o las rebeliones empresariales de 1975-1976 y 1982-1983), dentro de sus marcos y ordenamientos esenciales. Sin pretender que la metáfora sirva para conclusiones definitivas, es indudable que la aguda crisis económica-financiera que se inicia en 1982 junto con el abierto desafío del empresariado al Estado después de la nacionalización bancaria, han sido verdaderas pruebas de ácido que el sistema, en virtud de sus oportunas e iniciativas democratizantes, ha sido capaz de asimilar y, en cierta medida, disolver.

Como se postula en la primera parte del informe, el proceso democratizador en que el Estado se involucra no redundará en una clara o significativa superación de sus inercias y núcleos conservadores más poderosos y duraderos. Quizás, la explicación más completa del sentido y ritmos de la modernización política mexicana radique en la habilidad estatal para mantener esas fortalezas, hábitos y conductas corporativas como piedra de toque y mecanismo de "reaseguro" del proceso de apertura y democratización.

Ello, por otro lado, le impone al proceso debilidades flagrantes y asegura el mantenimiento de reclamos democratizantes desde el seno de la sociedad, en particular por parte de las fuerzas sociales que no encuentran cabida fácil en el viejo pacto corporativo.

No obstante, la voluntad reformista estatal junto con lo que ya se ha logrado en materia de democratización formal, permiten esperar un escenario en el que las interpelaciones democráticas encontrarán una progresiva incorporación en el proceso de modernización de la política. Ello, por lo demás, no tiene por qué implicar un abandono súbito de los flancos corporativos originales del orden político mexicano, aunque es claro que le impone crecientes tensiones internas, dentro del partido del Estado y dentro de la propia estructura estatal. Reflexionar sobre esta textura corporativa y sus perspectivas y en un contexto crecientemente poblado por figuras y símbolos democratizantes, tendrá que ser materia de otro esfuerzo.

Adelantándose en el tiempo a sus iniciativas aperturistas, el Estado se planteó desde principios de los años sesenta una reflexión sobre sí mismo, sobre sus ordenamientos internos y algunos planos del complejo institucional que concreta las relaciones Estado-sociedad. Esta es la perspectiva más adecuada para abordar los cambios en la administración pública realizados por el actual gobierno, así como las modificaciones constitucionales y en la legislación secundaria dirigidas a redefinir la actuación del Estado en la economía. En efecto, en prácticamente todos los casos, este ejercicio reformista se ubica en un arco de modernización estatal de larga data; aunque las operaciones concretas recojan, sin duda, las especificidades impuestas por la coyuntura crítica en que dichas reformas tienen lugar.

Inscribir adecuadamente los cambios aludidos formará parte de un esfuerzo posterior. Por ahora, se tomó la decisión de iniciar el estudio de la "reforma del Estado" por sus expresiones más recientes, centrando la atención en las modificaciones constitucionales, las disposiciones administrativas y la legislación secundaria que el gobierno ha presentado como el marco jurídico-administrativo de un profundo "redimensionamiento" del aparato estatal, en especial en lo que atañe a su presencia directa en la economía.

Vale la pena insistir en que tales cambios, no obstante estar inscriptos en una visión reformadora de largo alcance, son emprendidos en un momento de extrema tensión de los vínculos Estado-sociedad, en particular de aquellos en que se condensan las relaciones con los empresarios y las cúpulas capitalistas. La forma de encarar estas tensiones, a su vez, expresan la ideología específica del actual grupo gobernante y tiene como signo distintivo la intención gubernamental de restaurar dichos vínculos en el sentido de recuperar la confianza de esas fuerzas y restaurar las fracturas sufridas por el acuerdo central que ha ordenado la economía mexicana.

La propia profundidad de la crisis, las experiencias traumáticas recientes, el surgimiento de visiones abiertamente antiestatistas dentro del campo empresarial, así como el clima que priva en la escena internacional, han conformado un contexto en extremo hostil para el cumplimiento de tales propósitos y, de hecho, el ordenamiento de la economía mixta sigue siendo cuestionado por parte de sus principales actores. Por otra parte, las reviso-

nes internas del aparato estatal no parecen haber desembocado en una mayor flexibilidad y eficacia del mismo, que además encara la más severa crisis financiera de su historia moderna. Las reformas y nuevas definiciones jurídicas forman un marco complejo y con densidad suficiente para procesar esas y otras contradicciones que emanan de la crisis económica, pero aún no han sido capaces de plasmarse en formas efectivas de acción estatal que den cauce a nuevas modalidades de participación social en el Estado.

Como los demás países que viven una crisis que no sólo es económica sino de modelo de desarrollo, México encara cada vez con más fuerza la cuestión de cómo conformar un liderazgo capaz de articular y estimular nuevos y consistentes acuerdos económicos, sociales y políticos. La reforma del aparato estatal centrada en el Poder Ejecutivo, como ha sido el caso, no parece ser suficiente ni para modernizar al propio Poder Ejecutivo ni para darle al conjunto estatal esa capacidad de rearticulación hegemónica que la crisis está planteando. La democratización tendría que encontrar, en esta tesitura, nuevos puntos y canales de contacto y comunicación institucional que permitieran no sólo "abrir" la política sino también las estructuras estatales. Quizás así pueda sortearse la paradoja actual de un Estado que conscientemente busca su modernización pero que no puede dejar de seguir reproduciendo formas de trabajo, organización interna y de relación con la sociedad, contrarios a la pretendida modernización. Esto es, tal vez, uno de los desafíos centrales para el México de los próximos años.

Rolando Cordera Campos

Introducción

Carlos Pereyra y José Woldenberg

En los últimos veinte años la sociedad mexicana ha transformado muchas de sus prácticas, normas e instituciones políticas. Se ha tratado de un proceso errático, nunca lineal, a través del cual diversos sectores de la sociedad han planteado la necesidad de inaugurar o fortalecer pautas de comportamiento democrático, los cuales han recibido por parte del poder público respuestas diversas, pero que en conjunto han trastocado muchas de las relaciones anteriores. De tal suerte que si bien en México existe un espacio democrático insuficiente y no por completo consolidado, de cara al pasado existe un avance significativo.

Los pilares del sistema político no se han alterado (presidencialismo, partido oficial, incorporación corporativa de las organizaciones de masas al partido y al aparato estatal), sin embargo, los espacios para la existencia e institucionalización de opciones políticas adversas al oficialismo, se han ensanchado.

Hoy por hoy, muchos de los elementos de la cultura política tradicional han perdido fuerza y están siendo sustituidos por otros. No se trata de una mutación, sino de una coexistencia de valores encontrados, en la que unos aparentemente van hacia arriba y otros hacia abajo.

Así, del monolitismo al que dio origen la centralización de las fuerzas que emergen de la Revolución, y que se inició con la fundación del PNR en 1929, y que logró recrearse sin mayores dificultades durante muchas décadas (las opciones por fuera del partido oficial fueron más bien testimoniales o anunciadoras), al momento actual, mucho se ha modificado.

La pretensión de encuadrar a toda la sociedad bajo el manto del partido del Estado hoy parece desbordada. La diferenciación político-ideológica de la sociedad busca y encuentra fórmulas para su expresión, de tal suerte que el monolitismo parece una rara joya del pasado.

La aspiración hacia el monolitismo no ha desaparecido, y los grupos más tradicionales y autoritarios (caciques regionales, franjas de la burocracia política y sindical, y grupos empresariales beligerantes contra la izquierda) no han renunciado a él, pero el naciente pluralismo parece tomar una carta de naturaleza difícil de remontar.

La sola emergencia del pluralismo demanda un clima de tolerancia hacia la diversidad que de por sí angosta las posibilidades de una política abierta y desplegadoamente persecutoria e intimidatoria. No se trata de que la intolerancia sea un comportamiento del pasado, dado que en múltiples ámbitos sus raíces son profundas y están presentes, sino de constatar que su antónimo ha venido ganando espacios.

Pluralismo y tolerancia son los valores políticos sobre los cuales se ha revalorado la actividad electoral. Esta no acaba de convertirse en el escenario indiscutido de la pugna política, en lo fundamental por los reiterados fraudes que tienden a restarle credibilidad y posibilidad. Sin embargo, si

comparamos el México de hoy con el de hace veinte años, es indudable que las contiendas electorales resultan cada vez más importantes.

Antes de la reforma política, para la derecha eran mucho más importantes que la actividad electoral las presiones abiertas o disfrazadas que podía ejercer ante el poder. Se trataba de una actividad "informal" tendiente a influir en zonas específicas de la toma de posiciones gubernamentales, mientras la presencia electoral del PAN no sobrepasaba el nivel de un símbolo o un punto de referencia.

Para la izquierda, el revolucionarismo era la divisa casi exclusiva, la cual se alimentaba de su segregación real de los procesos electorales. Con su reconocimiento e institucionalización, la lucha electoral empieza a ser reubicada y apreciada. De tal suerte que la contienda democrática empieza a convertirse en aspiración de muy diversas formaciones políticas.

Todo ello tiende a desembocar en una nueva valoración de la legalidad. Las contiendas políticas reclaman entonces un marco normativo que recree la pluralidad y la tolerancia y que convierta a las elecciones en auténticos momentos decisivos para elegir a gobernantes y legisladores.

Así, de manera paulatina valores democráticos han venido desplazando de algunos espacios al autoritarismo y al verticalismo. Pluralidad, tolerancia, contiendas electorales y legalidad, no acaban de desterrar al monolitismo, la intolerancia, los chantajes, las expectativas revolucionarias y las prácticas ilegales, pero han ganado un terreno apenas esbozado hace dos décadas.

Derechos como el de manifestación, expresión, reunión, organización, se han fortalecido. Los medios impresos se han diversificado, la actitud gubernamental tiende a ser menos cerrada, los partidos actúan en la legalidad y tienen diversas prerrogativas, aunque por otro lado, subsiste persecución en sindicatos, los medios electrónicos están controlados por monopolios privados o por el gobierno, en el campo la represión es pan de todos los días, y los cuerpos de seguridad actúan en la más completa ilegalidad. Son dos realidades sobrepuestas, en constante conflicto, y que de hecho están modelando el rostro futuro del país.

1. Los antecedentes de la democratización mexicana

Es común señalar la irrupción estudiantil de 1968 como el parteaguas de una historia. Aquella que empezó a cambiar el monolitismo por la democracia. Los estudiantes, sector consentido de los regímenes postrevolucionarios, se convirtieron en el catalizador de una serie de expresiones diversas que a pesar de todo tenía un denominador común: la búsqueda de espacios democráticos para expresarse.

También fueron un llamado de atención sobre la cerrazón e intolerancia a la que habían arribado los gobiernos postrevolucionarios. La masacre de Tlatelolco fue la expresión de un poder incapaz de entender y atender lo que se le planteaba por conductos autónomos, y del agotamiento de una forma del quehacer político, aquella que no encontraba más salida que la cooptación o la represión.

Pero además el 68 tuvo una secuela que tendió a multiplicar los conflictos en muy diversos ámbitos. Esa conflictividad es la que planteó un reto a la administración encabezada por el presidente Luis Echeverría.

La revuelta estudiantil se multiplicó por todo el país. Si en 1968 el movimiento se concentró básicamente en el Distrito Federal, a partir de 1970 se producen y reproducen enfrentamientos entre estudiantes y gobiernos locales de numerosos estados. En Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Oaxaca, Guerrero, por sólo mencionar los más sobresalientes, por diversos conductos, pero en el marco de un conflicto entre los estudiantes y las autoridades universitarias y/o los gobiernos estatales, se arman escaladas de violencia que reclaman la intervención del gobierno central para buscar fórmulas de solución. Se trata en lo fundamental de movimientos que buscan fórmulas de autogobierno y que chocan con el verticalismo tradicional de los grupos de poder regionales. En casi todos los casos, y bajo la pretensión de conciliar al gobierno con los estudiantes de educación superior, el gobierno federal actúa como "árbitro" intentando abrir cauces civilizados de solución.

Pero la secuela no se estaciona en el espacio universitario. Jóvenes estudiantes toman vías distintas para manifestar su presencia y su incomformidad. De esa manera se multiplican los esfuerzos por crear nuevas agrupaciones políticas, publicaciones, y en el extremo surgen un buen número de organizaciones guerrilleras.

Todas esas formas de actuar buscan en lo fundamental modificar las instituciones y relaciones políticas tradicionales.

Si ello fuera poco, en el campo se multiplican las invasiones de tierras y los intentos por forjar organizaciones independientes del poder público. Ello acarrea una conflictividad muy aguda en el agro que reclama un nuevo trato estatal.

El mundo sindical, durante casi una década sin mayores conflictos, empieza a resentir los efectos de una ola que llega tanto a los grandes sindicatos nacionales de industria (electricistas, ferrocarrileros) como a infinidad de pequeñas y medianas agrupaciones. Trátase en lo fundamental de un esfuerzo por recuperar para los propios trabajadores a sus organizaciones. Se busca el reestablecimiento o la inauguración de las prácticas democráticas que permitan recuperar la iniciativa de los asalariados, hasta ese momento subordinada a las directrices del poder. Además, en el mismo terreno, franjas de asalariados hasta entonces ajenos al sindicalismo empiezan a forjar sus propias agrupaciones sindicales: universitarios, bancarios, técnicos y profesionales de PEMEX; reclaman para sí los derechos de asociación, contratación colectiva y huelga, y desencadenan igualmente conflictos en sus respectivos sectores.

Todo ello acompañado además de una guerrilla campesina que se inicia como forma de autodefensa y evoluciona hacia formas ofensivas de acción, que logra establecer raíces básicamente en el estado de Guerrero.

El cuadro general es el de un conflicto en aumento que reclama del poder alguna fórmula de solución. Es de cara a esa situación que el presidente Echeverría empieza a hablar de una apertura democrática. Se trata, por lo menos, de abrir cauces para la expresión de una disidencia a la que

hasta entonces se le aplica como único expediente la persecución. Se inicia entonces un proceso de apertura hacia los intelectuales, se permite una cierta apertura de la prensa (que tendrá su autgolpe más grave en el desplazamiento del periódico *Excelsior* del grupo editorial encabezado por Julio Sherer), se toleran (hay quien dice que se auspician) los intentos de constituir organizaciones políticas independientes, se aumentan los presupuestos a las universidades y se buscan fórmulas de solución negociadas a los conflictos, se atienden no pocos reclamos campesinos, y algunos procesos organizativos sindicales cuentan con cierto respeto gubernamental (universitarios), aunque a otros se les acaba aniquilando (bancarios). En suma, la presión social empuja para que desde el poder se aflojen algunas de las amarras y se abran algunas rendijas para el quehacer político.

Sobra decir que a las iniciativas de acción armada se les responde con violencia, hasta prácticamente aniquilarlas.

La "receptividad" echeverrista, más su discurso tercermundista y el intento por atemperar las profundas desigualdades sociales existentes, sin embargo, abren una brecha entre el gobierno y los sectores más conservadores de los empresarios mexicanos.

El apoyo a la Unidad Popular Chilena y a sus exilados, el intento por llevar adelante una reforma fiscal más equitativa, el discurso "populista", la "apertura democrática", son combatidas con decisión por las capas patronales más poderosas, que llevan el conflicto hasta un punto de distanciamiento mayúsculo. A fines del sexenio, el gobierno de Echeverría todavía expropiaba importantes propiedades agrarias a los latifundistas del noroeste, y la clase patronal responde con enorme beligerancia.

Es en ese marco que las agrupaciones patronales deciden construir una organización cúpula que las reúna a todas para conjugar esfuerzos y tener una actuación concertada de frente al gobierno. Surge entonces el Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

El saldo de la apertura es el siguiente: si bien logra distensar algunas relaciones políticas, se queda corta frente a las exigencias de las fuerzas de izquierda. Mientras que la derecha asume como una afrenta la política echeverrista, y se dispone a robustecer sus fortalezas.

En ese cuadro igualmente se presentan las primeras manifestaciones de la crisis, y la sucesión presidencial se lleva a cabo sin contendientes: el partido tradicional de la derecha (el PAN), por conflictos internos, no logra postular un candidato a la presidencia, y entonces José López Portillo se presenta sólo a las elecciones. El Partido Comunista Mexicano lanza la candidatura de Valentín Campa, pero dado que carece de registro, la campaña es más bien simbólica y sirve para poner en evidencia el monolitismo del sistema electoral mexicano.

2. La reforma política

No existe otro país en América Latina con la continuidad ininterrumpida de los procesos electorales observable en México. Desde hace ya muchos

decenios, todas las administraciones han asumido el gobierno del Estado en base a veredictos electorales, al punto de que los golpes de fuerza parecen desterrados de la historia mexicana. Sin embargo, esta asombrosa estabilidad del sistema de gobierno no se funda tanto en la legitimidad de las elecciones como en el orden social y político construido a partir de la Revolución de 1910. En efecto, esa estabilidad es producto más del tejido social configurado en los años posteriores a la conmoción revolucionaria, particularmente en la década del treinta cuando se organizaron centrales obreras y campesinas de alcance nacional, que del papel desempeñado por los procesos electorales. Si el tejido social opera como fundamento decisivo de la estabilidad del sistema de gobierno, se debe a que su entramado conecta de manera estrecha a las organizaciones sociales con el aparato estatal. La historia del país hizo posible, pues, la consolidación del Estado en términos excepcionales para la región latinoamericana, su fuerte vinculación con los núcleos determinantes de la vida social y, además, creó condiciones para una rápida y sostenida expansión económica, mediante la cual los sucesivos gobiernos postrevolucionarios lograron la adhesión de prácticamente toda la sociedad.

Circunstancias como las anteriores desplazaron la función de las elecciones a un plano muy secundario del sistema político mexicano. Si bien la literatura política suele atribuir a las elecciones el papel fundamental en la legitimación del orden estatal, la historia reciente de México es un contraejemplo de peso que obliga a problematizar esa tesis. El análisis de los resultados electorales se vuelve en México una impropia tarea prácticamente detectivesca, ya que las cifras definitivas nunca se comunican a la opinión pública de manera clara y detallada. Si en los comicios federales apenas se entregan datos globales poco precisos, en el caso de las elecciones locales todo transcurre en una brumosa atmósfera de desinformación. El farragoso y pesado sistema de cómputo empleado impide en demasiadas ocasiones saber qué ocurrió. Cuando al fin hay cifras oficiales elaboradas por la comisión electoral correspondiente, no se hace el menor esfuerzo para difundirlas. Ello refleja, sin duda, la importancia sólo relativa que tiene para el poder político esta forma de legitimación, la escasa tradición en México de un efectivo juego partidario y el incipiente grado de politización en el que se desenvuelve la vida social en nuestro país. En cualquier caso como decíamos, la creciente complejidad de la sociedad mexicana, las dificultades cada vez más notorias para que el partido político fundado por la corriente vencedora en el movimiento revolucionario pueda englobar todas las iniciativas y aspiraciones sociales, así como los obstáculos que empezaron a surgir en el propio proceso de expansión económica, acabaron confiriéndole mayor relevancia a la legitimidad electoral. A mediados de los años setenta, empezaba a ser evidente que el horizonte de la estabilidad del sistema de gobierno se veía amenazado si no se introducía una reforma política capaz de abrir el juego electoral a fuerzas cuya actividad en la sociedad no encontraba correspondencia en los mecanismos de representación ciudadana. En los primeros meses de 1977, Jesús Reyes Heróles, uno de los ideólogos priistas más significativos y entonces secretario de Gobernación,

anunció que "el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo". Sin especificar todavía el contenido preciso de las modificaciones, el discurso de Reyes Heróles se refirió a un próximo ensanchamiento de "las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional". El Estado mexicano, caracterizado en ese discurso como "fuerte por su legitimidad constitucional y sustento popular, por sus facultades en materia económica y social", se planteaba avanzar hacia la renovación del sistema político debido a la progresiva separación entre lo que ocurría en la esfera institucional legalmente reconocida de la *sociedad política* y lo que sucedía en la base de la sociedad.

El proyecto de renovación, por supuesto, no era respaldado de manera unánime. En su discurso Reyes Heróles admitía: "hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno, que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades... el sistema, encerrado en sí mismo, prescindiría de lo que está afuera en el cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas". Con una fórmula afortunada, Reyes Heróles advertía el riesgo de despertar al *México bronco*. Si la renovación del sistema político estaba tanto en la perspectiva inmediata de fuerzas disidentes que buscaban el camino de su propia organización, como en el horizonte de la corriente reformadora que ha mantenido el gobierno del Estado, no podía subestimarse el peso de quienes al favorecer el endurecimiento, atentaban contra la formación política de la oposición, particularmente aquella ligada a los grupos sociales del bloque dominado, y, a la vez, contra la subsistencia misma del régimen prevaleciente.

Prácticamente a todo lo largo del siglo, los procedimientos electorales experimentaron sucesivas modificaciones. Si bien la legitimidad del orden estatal no descansaba de manera predominante en la competencia electoral, el Estado de la Revolución Mexicana fue desde un comienzo sensible a la ratificación formal de los gobiernos en actos que tenían más corte plebiscitario que carácter propiamente electoral. En los setenta años transcurridos desde que en 1916 el movimiento constitucionalista triunfó y se dio a la tarea de reestructurar el Estado mexicano, ni siquiera en momentos de grave convulsión social y política dejaron de llevarse a cabo los rituales plebiscitarios. Las pautas de su realización se perfeccionaron progresivamente. De casillas controladas por quienes tuvieran la fuerza para hacerlo, se pasó a un régimen electoral organizado por el propio gobierno, se accedió a un efectivo sufragio universal con la incorporación de las mujeres al derecho de voto, en un país con estructura poblacional joven se redujo la edad mínima para obtener la ciudadanía de 21 a 18 años y, en fin, se estableció la figura de *diputados de partido* para posibilitar el ingreso a la Cámara de agrupamientos políticos minoritarios que no obtenían la mayoría en ningún distrito electoral (hasta un tope máximo de 20 diputaciones según su porcentaje de votos).

En cualquier caso, esas sucesivas reformas a la legislación electoral no impidieron que el cuadro de partidos con presencia en las elecciones fuera

demasiado restringido, en comparación con las fuerzas reales actuantes en la sociedad. Junto al partido fundado por el propio Estado de la Revolución Mexicana (denominado originalmente Partido Nacional Revolucionario, después Partido de la Revolución Mexicana y, más tarde, Partido Revolucionario Institucional), estaba el Partido de Acción Nacional surgido a finales de los años treinta como reacción de grupos conservadores preocupados por la dinámica que el gobierno de Cárdenas imprimía a la cosa pública, el Partido Popular (más tarde Partido Popular Socialista), desprendimiento del PRI cuando éste comenzó a abandonar el programa revolucionario original y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, organismo artificial creado desde el gobierno para dar salida a conflictos internos en el partido oficial. Este sistema de cuatro partidos (bipartidista de hecho) no respondía más a la complejidad de la sociedad mexicana. Como apuntábamos, la decisión del PAN de no presentar candidato a la presidencia en las elecciones de 1976, junto al habitual apoyo del PPS y PARM al candidato oficial, condujeron a elecciones con candidato único, lo que ponía de relieve el carácter restringido de la democracia política en México.

En virtud de esto, en 1977 el gobierno hizo pública su decisión de abrir paso a otra reforma política. Cuando en casi todo el subcontinente latinoamericano regímenes dictatoriales suspendían o cancelaban de manera definitiva la actividad legal de los partidos, particularmente los que planteaban una opción socialista pero también los de antigua tradición liberal, en México, por el contrario, la Presidencia de la República formulaba un proyecto de adiciones y modificaciones a la ley entre las cuales se incluía "la constitucionalización de los partidos políticos". El texto enviado a la Cámara de Diputados señalaba: "El ejecutivo a mi cargo está convencido de que esta iniciativa, como principio de la reforma política, habrá de fortalecer a la colectividad nacional y servirá para obtener un nuevo consenso". El núcleo de la reforma radicó en el aflojamiento de los requisitos impuestos a los partidos para tener registro y derecho a participar en las elecciones. Por otra parte, se modificaba la estructura de representación en la Cámara de modo que junto a 300 diputados electorales por la vía de la mayoría relativa una cuarta parte de las diputaciones se distribuiría proporcionalmente entre los partidos minoritarios. Ahora, para obtener el reconocimiento legal como partido se podía optar por dos vías: 1. "el registro definitivo" que demandaba, a) tres mil afiliados en cuando menos la mitad de las entidades federativas (32) o trescientos afiliados en cuando menos la mitad de los distritos electorales uninominales (300), b) en ninguno de los dos casos los afiliados podían ser menos de 65 mil, c) realizar en cada una de las entidades federativas o en los distritos electorales una asamblea pública en presencia de un juez, notario o funcionario de la Comisión Federal Electoral, y d) contar con una declaración de principios, un programa de acción y estatutos.

2. "El registro condicionado al Resultado de las Elecciones" demandaba, además de los requisitos del punto "d", "representar una corriente de opinión" y haber "realizado una actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a la solicitud de registro". Una vez otorgado el "registro condicionado", el partido estaba obligado a obtener cuando menos el 1,5%

de la votación para alcanzar su registro definitivo. Cabe señalar que fue esta ruta la que recorrieron todos los nuevos partidos que demandaron ser reconocidos.

Por esa vía se legalizaron en 1978, el Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano (Sinarquista), en 1981, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (trotskista) y, en 1984, el Partido Mexicano de los Trabajadores.

Todos ellos, con la obtención de más del 1,5% de la votación de diputados plurinominales encontraron la posibilidad de acceder con su respectivo grupo parlamentario a la Cámara de Diputados, con lo cual el espectro político en ese órgano legislativo se amplió considerablemente.

Desde que se anunció el proyecto de introducir reformas políticas, todo ocurrió como si tal proceso incumbiera sólo al gobierno y a los partidos políticos. Periodistas y observadores de la cosa pública sí concedieron inmediata atención a un fenómeno que modificaría el funcionamiento del sistema político mexicano. Sin embargo, los organismos sociales, tanto los de carácter sindical como los de la clase dominante, mantuvieron un completo mutismo a pesar de que la Comisión Federal Electoral organizó audiencias públicas para conocer diversas opiniones sobre el propósito presidencial de reforma política. El hermetismo fue finalmente roto por la principal organización sindical del país. El Instituto de Educación Obrera de la Confederación de Trabajadores de México dio a conocer un documento precisando la posición del eslabón más fuerte del sindicalismo oficial. El texto resultó la verificación puntual de las sospechas sobre la decidida oposición de la CTM al proceso de reforma política. En efecto, se trata ante todo del firme rechazo a cualquier intento de llevar los propósitos reformistas al terreno sindical, bajo la amenaza de "ponderar con seriedad la posibilidad de constituir el Partido del Proletariado". Este gesto intimidatorio no pasa de ser un chantaje elemental, pues la burocracia sindical no hubiera podido materializar la amenaza de separar al *sector obrero* del PRI.

Los líderes cetemistas partían de un supuesto relativamente válido: "La inconformidad popular se pretende resolver, o atenuar, ampliando las libertades políticas y la participación ciudadana en los asuntos públicos, ante la imposibilidad de salvar el conflicto económico, ya que no se quiere afectar a los intereses y privilegios del gran capital". Tal supuesto no justificaba, sin embargo, su caracterización economicista: "La reforma política constituye una respuesta del sistema político mexicano a la crisis económica". A decir verdad, la reforma fue una respuesta a dificultades políticas agravadas, tal vez, por la crisis económica. La organización sindical era, por lo demás, una de las estructuras más dañadas en el deterioro del sistema político mexicano. Frente a ese deterioro la CTM planteaba dos objetivos básicos: "garantizar a los sectores (del PRI) su participación decisiva en todos los asuntos concernientes a la actividad política partidista y electoral", y preservar la "unidad política como base de la unidad sindical y viceversa".

La burocracia sindical se proponía condicionar los inevitables reajustes en el PRI. Preocupaban a la CTM las previsibles repercusiones de la reforma política en el partido oficial. Por ello el documento exigía: "Organizar a

los sectores sociales afines a los principios y programas del partido, apuntalar a la clase trabajadora para atenuar la presión que sobre él ejercerán los partidos de oposición". Se trataba de impedir que los reajustes se tradujeran en algún desplazamiento de la burocracia sindical en el aparato priista y de ahí las presiones para lograr mayor peso específico del sector obrero, lo que permitiría mantener las líneas del sindicalismo oficial en la anunciada reestructuración: conservar el sistema corporativo de *sectores* y el sistema de *posiciones* en la designación de candidatos priistas a cargo de la elección.

El documento exhibía una preocupación obsesiva: "el deterioro del nivel de vida de amplias capas de la población, la crisis económica, su propia línea política e ideológica, conferirá al Partido Comunista Mexicano, una vez legalizado, ampliar posibilidades para captar porcentajes importantes de los sectores politizados e inconformes del país, afiliados o no a partidos políticos... de continuar la crisis económica, cuyo peso se ha apoyado exclusivamente en las masas trabajadoras, los partidos de oposición disponen de pretextos concretos y justificados para motivar a los trabajadores e incorporarlos a sus filas, o propiciar, en el mejor de los casos, la dispersión de su acción política". A diez años de la reforma política de 1977, es fácil mostrar el carácter infundado de esa preocupación. A pesar de que el curso posterior de la crisis alcanzó entonces niveles insospechados en términos de pérdida del poder adquisitivo de las clases trabajadoras y desempleo, los partidos de oposición desde la izquierda no avanzaron en el sentido que la CTM temía.

Los demás organismos sociales recibieron con indiferencia la iniciativa de reforma política. La ausencia de un sistema electoral competitivo y el papel secundario de las elecciones en la legitimación del gobierno crearon una atmósfera tal que para los actores sociales era poco menos que irrelevante lo que ocurriera en el ámbito de la *sociedad política*. No hubo pronunciamientos definidos, ni favorables ni contrarios, provenientes de los organismos empresariales o de instituciones como la Iglesia, agrupaciones campesinas, etc. Lo que para los partidos políticos representaba el ensanchamiento largamente esperado del sistema político por el cual había pugnado desde tiempo atrás, era visto sin entusiasmo tanto por los organismos sociales del bloque dominante como por las organizaciones en las que cristaliza la iniciativa popular. Una vieja tradición en virtud de la cual los organismos sociales se conciben a sí mismos como *grupos de presión* sin otro horizonte que forcejear y negociar cuotas de poder y reivindicaciones puntuales con las instituciones públicas, dio como resultado escasa atención a las vicisitudes de la vida política en sentido estricto.

Las elecciones federales de 1979 fueron la primera prueba electoral de la reforma política. Confirmaron tanto su justificación histórica como los obstáculos que debía superar antes de consolidar realmente un nuevo tipo de relaciones políticas en el país. El cumplimiento de sus objetivos (fortalecer el sistema de partidos integrado por cuatro organismos registrados que no representaban de manera suficiente las corrientes políticas existentes en el país; ampliar los cauces institucionales de acción política, toda vez que el rechazo al pluralismo y el desconocimiento de núcleos importantes de la

oposición minaban la legitimidad del poder; propiciar la participación legal de tendencias disidentes a fin de preservar la estabilidad de la dominación política y atenuar el riesgo latente de brotes de descontento fuera de control) implicó la ampliación del espacio democrático. De allí la convergencia circunstancial entre los propósitos oficiales y el interés de la oposición, no obstante los subterfugios en las modificaciones a la ley electoral pensados para mantener el predominio del partido del Estado.

Participaron, en efecto, fuerzas políticas antes no reconocidas por el Estado y el mecanismo electoral dio entrada a organismos hasta entonces marginados: Partido Comunista Mexicano, Partido Demócrata Mexicano y Partido Socialista de los Trabajadores. Años después también se dio registro al Partido Mexicano de los Trabajadores y al Partido Revolucionario de los Trabajadores. Los partidos de oposición pudieron desplegar su propaganda en todo el territorio nacional, a pesar de los eventuales atropellos. Los ciudadanos tuvieron oportunidad de conocer otras formas de concebir la problemática de la sociedad mexicana. Se frenó la satanización de los comunistas, no obstante la crítica de considerables núcleos eclesásticos; sectores empresariales reaccionarios y de la propia burocracia del partido oficial. La Coalición de Izquierda, centrada en torno del PCM, emergió como la tercera fuerza electoral del país, aunque con una votación muy por debajo de la priista y panista. La Cámara de Diputados tuvo una representación más amplia de las fuerzas políticas actuantes en la sociedad.

La incorporación en 1979 de nuevos partidos en la contienda electoral no abatió la abstención: millones de ciudadanos persistieron en su costumbre de no acudir a las urnas, si bien votaron por esos partidos un millón trescientas mil personas que, en otras condiciones, habrían aumentado las cifras de la abstención en alguna escala. El bajo índice de participación en las elecciones puso de relieve la reducida base social en la que se apoya el sistema político, inclusive después de la ampliación derivada de la reforma. No podía ser de otra manera, en la medida en que la participación electoral es correlativa con el grado de participación en la vida política. No es cierto, como parecen suponerlo algunos, que la abstención electoral se da en el marco de una intensa actividad política. Más bien, por el contrario, esa abstención refleja la precariedad de la participación consciente del pueblo mexicano en los diversos mecanismos de discusión y decisión. Sólo un pequeño porcentaje de la abstención responde a una definición ideológica precisa; la mayor parte de la indiferencia electoral no es sino una modalidad específica de la indiferencia política general. Si la abstención es índice (descontados los problemas derivados del atraso cultural y la débil incorporación de grandes núcleos a la vida institucional) de la menguada credibilidad que tienen los procesos electorales para vastos sectores de la población mexicana, también muestra el largo trecho que le falta recorrer al sistema político, incluidas las agrupaciones de oposición, para conectar las preocupaciones cotidianas de los habitantes con el funcionamiento orgánico de los partidos. Si puede afirmarse con fundamento que la conducta del PRI ha rebajado el interés de muchas personas en la cosa pública, ello no disminuye la cuota de responsabilidad de los otros partidos, cuyas elaboraciones programáti-

cas distan todavía de presentar al electorado opciones claramente delineadas. Si la reforma permitió la intervención de más partidos pero no atrajo a las urnas a un mayor número de ciudadanos, de ello no se sigue que haya fracasado. La democratización del país no avanzaría por una ruta distinta a la de la reforma, sino por la vía de su profundización.

En un país donde muchas veces se asesta trato de tropa enemiga a quienes participan en acciones reivindicatorias de sus derechos (como lo atestiguan los frecuentes ceses y despidos de trabajadores por motivos político-sindicales y los no tan infrecuentes asesinatos de líderes campesinos), la reforma política permitió, por lo menos, ubicar las tareas de los partidos registrados en un marco de legalidad. Y no obstante ciertas opiniones izquierdistas de que la reforma política es sobre todo un instrumento del gobierno, lo cierto es que frente a las arbitrariedades utilizadas contra los sectores sociales que se movilizan en defensa de sus intereses, contribuyó de manera decisiva a crear un espacio de legalidad para la actividad partidaria.

El impacto de la reforma política pudo ser cabalmente aquilatado durante las elecciones de 1982. En esos comicios se eligieron presidente de la República, a los integrantes del Congreso Federal (diputados y senadores), varios gobernadores, congresos locales y ayuntamientos. Si seis años antes se había presentado un solo candidato registrado a la presidencia, ahora los electores podían optar entre siete. Los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Socialista de los Trabajadores, Revolucionario de los Trabajadores y Socialdemócrata, registraron a sus respectivos candidatos, mientras el Popular Socialista y el Auténtico de la Revolución Mexicana apoyaban al candidato del PRI.

Siete de los nueve partidos contendientes lograron sus registros, y seis de ellos estuvieron en posibilidad de contar con sus respectivos grupos parlamentarios. Las opciones políticas se diversificaron y la lucha electoral adquirió mayor relevancia.

Debido en parte al clima de pluralismo ideológico abierto por la reforma política y, sobre todo, en virtud de la nacionalización de la banca en septiembre de 1982, se produjo un repentino quiebre de las relaciones entre el gobierno y el polo dominante de la sociedad civil. Si en el momento de la reforma política (1977), los actores sociales permanecieron en general ajenos al asunto, a raíz de la nacionalización bancaria todo se modificó. Los organismos empresariales entraron en un período de profunda autocritica, lamentando su apoliticismo anterior. Docenas de dirigentes empresariales irrumpieron en el escenario político y muchos de ellos aceptaron participar como candidatos del PAN en los procesos electorales. Desde entonces, a pesar de los esfuerzos gubernamentales por restaurar la complementariedad con esos sectores de la sociedad, se extiende en ellos la idea de que el sistema electoral opera en forma no democrática e impide el eventual cambio de la fuerza gobernante. Se impuso así, como idea fija, la cuestión de la *alternancia*, entendida a la manera del sistema político estadounidense, es decir, como si lo óptimo fuera una estructura bipartidista donde dos organi-

zaciones políticas, con escasas diferencias respecto al orden social deseable, estén en capacidad de gobernar por turnos. Este esquema es apoyado por círculos significativos de Washington.

3. Compromisos pendientes de la actual administración

Durante su campaña, el actual presidente de la República, Miguel de la Madrid, se comprometió a revisar el estado que guardaba el proceso de reforma política. El mismo mencionó al municipio, el Senado, el Distrito Federal y la legislación electoral como asignaturas que serían revisadas.

Todas en efecto han tenido un curso para ser evaluadas, pero el ritmo en que marcha el proceso de democratización no parece demasiado acelerado. Veremos cada uno de estos temas.

a) Senado

La propia Cámara de Senadores fue la encargada de llevar a cabo una serie de foros de consulta con el objeto de evaluar la pertinencia o no de la reforma a la llamada cámara alta. Y su conclusión fue una, simple y sencilla: no había por qué introducirle cambios, con lo cual el Senado seguirá siendo una institución cerrada a los vientos del pluralismo.

Como se sabe el Senado se integra con dos senadores por estado, y dadas las tendencias electorales actuales todos los escaños son ocupados por los candidatos postulados por el PRI. A pesar de que la votación del PRI en las elecciones de 1982 no alcanzó el 70%, cuenta con el 100% de los senadores.

Ante esta situación, diversos partidos plantearon fórmulas para inyectarle la vitamina del pluralismo al Senado. Si se aumentaba el número de senadores de las bancas, se podía, sin afectar una integración igualitaria por estados, contar con un Senado multicolor. Sin embargo, en esta materia, las corrientes oficialistas decidieron mantener a la de Senadores como una Cámara hermética. Así que la asignación sigue pendiente. (Hay que señalar que algunos partidos —PSUM y PPS— se pronunciaron por la desaparición de esa Cámara, para integrar un Congreso unicameral, pero si lo anterior no prosperó, menos esta iniciativa).

b) Legislación electoral

Donde el debate adquirió más resonancia fue en relación a la normatividad electoral. El presidente, a través de la Secretaría de Gobernación, llamó a una serie de foros de consulta para analizar la mencionada legislación. La discusión fue larga, complicada y normalmente polarizada, y al final, el presidente envió al Congreso una propuesta de modificaciones constitucionales acompañada de un nuevo Código Federal Electoral (que

inhabilitó a la LFOPPE), que remodela el marco normativo de las elecciones.

Si bien en materia electoral es difícil tener una sola perspectiva sobre las reglas del juego, desde nuestro punto de vista los avances y retrocesos de la ley serían los siguientes.

Avances: 1) La nueva forma de integración de la Cámara de Diputados será más proporcional que la anterior. Uno de los principales defectos de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales con la que se inauguró la reforma política fue que 300 diputados territoriales y 100 de representación proporcional arrojaban resultados donde el PRI seguía manteniendo una sobrerrepresentación en ese órgano legislativo. Con la promulgación del Código Federal Electoral en 1986 (que sustituyó a la LOPPE) el porcentaje de los votos estará más cercano al porcentaje de diputados. 2) En lo que respecta a la reglamentación de las prerrogativas a los partidos, tanto en materia de subsidios económicos, como de acceso a los medios de comunicación masiva (radio y televisión), pasando por las franquicias postales y la extensión de impuestos, quedaron reglamentados en el nuevo Código, lo cual debe conducir al destierro del método discrecional de aplicación por parte de las autoridades correspondientes. 3) La remoción de los obstáculos para constituir coaliciones electorales. A exigencia fundamentalmente de la izquierda, se desarmaron las trabas legales que impedían la integración de una coalición electoral. Antes la ley obligaba a los eventuales coaligados a que la coalición fuera registrada como un nuevo partido o a que los votos para referendar el registro se le computaran exclusivamente a uno de los partidos. Con ello prácticamente las coaliciones estaban prohibidas. Ahora, la ley las permite y demanda solamente que los partidos decidan el orden de asignación del 1,5% a los efectos del registro. 4) Se redujo el tiempo entre la emisión y el cómputo de los votos. En la antigua legislación era necesaria una semana antes de tener resultados oficiales. Ahora, a las 72 horas se darán a conocer cifras oficiales. 5) Se sufragará en una sola boleta para integrar la Cámara de Diputados. Con anterioridad, el votante tenía la posibilidad de votar en boletas diferentes para diputados uni y plurinominales. Ello se prestó a una serie de "copos electorales" o transferencia de votos del PRI a otros partidos. Ahora, al sufragar en una sola boleta se suprime la posibilidad de ese tráfico de votos. 6) Creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral integrado por nueve magistrados que se encargará de ventilar todos los litigios en materia electoral.

Retrocesos o eslabones inmóviles: En este renglón lo más cuestionado y lo que más suscitó la crítica de los partidos de oposición es el refuerzo al control del proceso electoral por parte de la Secretaría de Gobernación y el propio PRI. La fórmula para la integración de la Comisión Federal Electoral resultó tal que el PRI por sí solo tiene la mayoría de los votos. Sin duda éste será el litigio que continuará desarrollándose con mayor beligerancia en los años por venir. Se trata del reclamo de los partidos para sacudirse la excesiva intervención gubernamental en esa materia, mientras el gobierno sigue considerando que dado que las elecciones constituyen una función pública su intervención es legítima e imprescindible. Junto a ello, el retiro de

la fórmula del registro condicionado para eventuales nuevos partidos, y la negativa a abrir el Senado al pluralismo, son las cuestiones más graves de la nueva legislación desde una perspectiva de apertura. Como se recordará, todos los partidos que se incorporaron al escenario político electoral lo hicieron a partir de la fórmula del registro condicionado, así que suprimirlo tiende a cerrar la puerta de incorporación de nuevas formaciones políticas.

c) Distrito Federal

Paralelamente a las audiencias en relación a la legislación electoral, se realizaron otras en torno de la "participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal". En ese foro las posiciones inmediatamente se polarizaron: todos los partidos (excepto del PRI) plantearon la necesidad de constituir un nuevo Estado de la República en el territorio que hoy ocupa el D.F., mientras el PRI se orientaba por la constitución sólo de un Congreso con facultades restringidas. En el debate prácticamente no existieron puntos de contacto, y al final el presidente decidió enviar al Congreso una iniciativa para crear una Asamblea del D.F.

Los diputados la retocaron y la convirtieron en una Asamblea de Representantes del D.F. Menos que un Congreso, la Asamblea, sin embargo, tiene facultades para expedir bandos y reglamentos en diversas materias, y su composición será plural, aunque la fórmula de integración garantiza por el momento una mayoría franca del PRI.

La asamblea resulta un paso adelante frente al verticalismo absoluto que existía en el D.F., pero no satisfizo las expectativas de los partidos de oposición, que la evalúan como una medida insignificante.

4. Reforma municipal

Desde el comienzo del sexenio se aprobaron modificaciones al artículo 115 de la Constitución. Los ayuntamientos asumen ahora ciertas facultades de gobierno que hasta entonces eran de los gobiernos estatales. Junto a este proceso de descentralización, el nuevo texto del mencionado artículo 115 incluyó el principio de proporcionalidad en la elección del ayuntamiento. Aunque en varias legislaciones locales ese principio fue en alguna medida desvirtuado con diversas disposiciones orientadas a mantener el predominio del partido mayoritario en los gobiernos municipales, lo cierto es que desde entonces en muchos ayuntamientos del país diversos partidos de oposición participan en el ejercicio del gobierno local. Todo ocurre como si el gobierno buscara compensar su renuencia al juego electoral abierto, por la vía de abrir paso a nuevas formas de intervención de las minorías. A la oposición se le regatean las posibilidades de ser mayoría, pero se ensanchan los márgenes de su participación como minoría. En cualquier caso, la reforma municipal constituyó un avance significativo en el cambio de la ampliación democrática.

Sin embargo, en lo que se refiere a los procesos electorales, hay que señalar que las primeras elecciones locales realizadas durante la actual administración (en 1983) representaron un triunfo sin precedente para la oposición de derecha: el PAN triunfó en las principales ciudades de Chihuahua y en la capital de Durango. Los resultados parecían indicar la disposición gubernamental a reconocer la expresión de la voluntad ciudadana en las urnas, después de que en varias otras elecciones locales el triunfo del partido oficial había sido resultado de la manipulación de los comicios. Si bien el fraude electoral no se produce con la frecuencia que pretende el PAN, sí se recurre en ocasiones a procedimientos tramposos para imponer a candidatos priistas. Sin embargo, en las elecciones posteriores a las mencionadas de 1983 el gobierno volvió a utilizar tales procedimientos, por lo que la experiencia insólita de Chihuahua y Durango fue un simple paréntesis en la habitual manipulación de los comicios. No hay manera de saber con certidumbre cuáles elecciones han sido efectivamente ganadas por el partido del Estado y en cuáles su derrota fue eliminada por el fraude. Lo cierto es que en varias entidades del país se introdujeron modificaciones a la legislación electoral, con el único objeto de impedir la presencia de la oposición en la vigilancia del recuento de votos. Así, por ejemplo, se incluyó una nueva disposición en virtud de la cual los partidos sólo pueden acreditar como representantes en las casillas a personas que tengan residencia en las zonas de ubicación. En las elecciones locales posteriores a 1983, el PRI volvió a su tradición de *carro completo*, es decir, las autoridades electorales reconocen el triunfo del partido oficial en todos los casos. Así como la reforma política fue la respuesta estatal a una conflictividad en curso que no encontraba espacio institucional para procesarse, ahora la propia dinámica de los enfrentamientos electorales está generando un nuevo tipo de conflictos que tienen como eje fundamental la exigencia de respeto al sufragio.

El solo hecho de que la credibilidad en los resultados electorales sea baja indica que la vía de la lucha democrática no está suficientemente asentada. Partidos de muy distinta orientación política han demandado el cumplimiento del principio fundador de cualquier régimen de partidos, esto es el respeto irrestricto a la voluntad mayoritaria plasmada en las urnas.

Sin embargo, la conducta gubernamental no acaba de convencer en cuanto a su compromiso democrático. Ello ha generado conflictos importantes en Chihuahua, Durango, San Luis Potosí, Oaxaca, Nuevo León, entre otras. La formulación de coaliciones o frentes para la defensa del voto entre agrupaciones políticas con programas incluso antagónicos dan fe de que el reclamo democrático tiende a expandirse y que en torno de él se está desatrollando un nuevo tipo de conflicto.

Será necesaria una especie de reforma política de la reforma política, donde fundamentalmente se liquiden las prácticas fraudulentas, para abrirle un paso franco a la contienda civilizada y democrática entre diversos partidos políticos. Ese parece ser, por el momento, uno de los nudos centrales del litigio entre los partidos y seguramente seguirá generando conflictos en muy diversos confines del país.

La reforma del Estado

Rosalba Carrasco y Enrique Provencio

Los principales antecedentes del actual proyecto modernizador

El proceso de reforma del Estado que se encuentra en curso en México desde 1982 tiene relación directa con la crisis, pero responde a motivaciones más profundas que empezaron a manifestarse claramente al menos desde principios de la década del setenta. De manera general, pueden distinguirse dos grandes líneas de antecedentes en este proceso. Una es la vinculada al agotamiento del modelo de desarrollo de la economía mexicana, perceptible desde fines de los años sesenta, y otra la derivada de las transformaciones políticas que durante los últimos quince años se han venido sucediendo y que han afectado tanto las relaciones Estado-economía y Estado-sociedad como a la organización misma del Estado y, por supuesto, a los mecanismos y formas concretas de operación del sistema político.

La percepción estatal acerca del carácter estructural de la crisis económica se manifestó con claridad a partir de principios de la década pasada, cuando aún se estaba sólo ante un desaceleramiento del crecimiento económico que se había sostenido durante más de treinta años. Sin embargo, la aparición de problemas como el inflacionario, los crecientes déficits públicos y externos, el crecimiento de la deuda pública externa, y sobre todo la persistencia de profundas desigualdades sociales que no disminuían sustancialmente pese al largo período de crecimiento, llevaron a una formulación que explícitamente plantea la necesidad de modificar las pautas seguidas e impulsar una "nueva estrategia de desarrollo".¹ Su formulación no siempre se tradujo en políticas realmente innovadoras, pero desde entonces se plantearon con claridad las áreas que años después serían el centro de atención de las reformas que se han privilegiado en años recientes. Por ejemplo, se concebía como impostergable una modernización industrial que pasaba por la sustitución del sistema de protección por una liberalización comercial, la eliminación de ineficiencia en la dotación de subsidios y la superación del rezago en el que muchas se encontraban; se planteaba la necesidad de abrir un proceso de desconcentración que tocaba tanto a la economía como a la administración pública; se proponía una modernización de la gestión pública a través de reformas operativas y de una reorganización que elevara la eficiencia.

Estas y otras líneas de reforma serían retomadas posteriormente, para el período 1976-1982, con una mayor claridad en cuanto a las formas de concretarlas. Paradójicamente, sus resultados se verían en muchos casos obstaculizados por el agudizamiento de los problemas diagnosticados. Si entre 1970 y 1976 muchos intentos de reforma se enfrentaron a resistencias políticas, o no resultaron viables por haber sido diseñados más para una reedición del viejo modelo reformista del Estado mexicano que para un nuevo proyecto modernizador, entre 1976 y 1982 sería la abundante dispo-

nibilidad de recursos uno de los factores que permitiría la posposición de reformas, pues el sistema pudo operar sin realizar los ajustes en las áreas, que, a partir de 1983, se privilegiarían para la modernización. Sin embargo, entre 1976 y 1982 se sentarían las bases de diversos cambios que a partir de este último año habrían de acelerarse.

Una de las áreas en la que se veía frustrada la modernización sería la de la reforma a las instituciones públicas, sobre todo en lo que se refiere a la administración. Reconociéndose que la estructura burocrática se había convertido en una maquinaria que en muchos casos obstaculizaba el papel del sector público, se partía de la necesidad de reestructurarla para aumentar su capacidad de respuesta ante las necesidades nacionales, pero después de un programa de reforma administrativa, el diagnóstico sobre la eficiencia y la eficacia del aparato público llevaría de nuevo, en 1983, a proponer los mismos objetivos forjados seis años antes. En otros campos los avances serían más claros. Por ejemplo, la formalización de procedimientos y sistemas para la planeación sería de hecho retomada sin cambios sustanciales a partir de 1983; el establecimiento de mecanismos de coordinación del Gobierno Federal con los gobiernos estatales de desarrollo entre 1977 y 1980; el sistema de coordinación fiscal, que incrementó sustancialmente los ingresos a municipios y estados, se consolidó en los mismos años y se iniciaron diversos programas de descentralización.

Por otra parte, y en forma simultánea a la reforma política que se impulsó desde 1978, se empezó a replantear la operación del régimen federal, lo que abrió el camino para ampliar la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales. Ello se tradujo principalmente en programas fiscales o desconcentradores, pero también alcanzó a la esfera política al introducirse reformas que permitían, aunque muy restringidamente, la ampliación del sistema de representación política en legislaturas estatales y en los ayuntamientos. Se intentaba además impulsar instancias participativas en los estados, a través del desarrollo, por ejemplo, de los comités estatales y municipales de planeación. Todo esto era ya parte de una transformación que en buena medida se veía velada por el gran auge que el país vivía con el "boom" petrolero, que no sólo mantenía inercias heredadas sino que incluso profundizaba problemas estructurales en la forma de operar del Estado y en el sistema económico en su conjunto. Sin embargo, ya estaba abierto un proceso de transformaciones que sin duda obedecían a la percepción de que la gestión estatal requería una reforma, no sólo en la gestión misma de las instituciones sino en un conjunto de líneas que tenían que ver con la modernización del Estado en general.²

Este proceso ya estaba iniciado incluso en lo que corresponde a la descentralización del Estado con sus expresiones tanto técnicas como políticas. En esto también es identificable desde la década pasada, la autoconciencia estatal acerca del agotamiento al que había llegado la concentración económica y política como vía de integración nacional y de crecimiento económico. La reforma política, de hecho, tiene una motivación profunda, aunque haberla promovido hasta sus últimas consecuencias en esta perspectiva habría implicado cambios en la descentralización del poder, a través de

vías como el fortalecimiento efectivo de la división de poderes y en otros aspectos del sistema político. En lo económico, tal tendencia descentralizadora ya se expresaba no sólo en el inicio del fortalecimiento municipal y estatal en lo económico, sino en proyectos reordenados, tanto industriales como urbanos, que sentaban las bases para un proceso que tiende a alterar a largo plazo la configuración territorial de la economía y la demografía. También aquí puede encontrarse una motivación profunda que se encuentra más allá de los determinantes coyunturales de la crisis y que afecta notoriamente el proceso de reforma del Estado. En efecto, la larga tendencia concentradora que había vivido la economía mexicana llegó a un punto culminante en la década pasada, tanto por los efectos de la expansión petrolera como por el inicio de un nuevo patrón de localización industrial asociado no sólo a las diseconomías de la concentración sino también al proyecto de reorientación industrial hacia las exportaciones, sea como efecto de la política económica o por la estrategia productiva de las empresas transnacionales. Este proceso está siendo acompañado por una desconcentración de los servicios públicos y del presupuesto, así como de una desconcentración administrativa.

Los antecedentes generales reseñados encontraron un momento de eclosión con la crisis de 1982-83, que en muchos sentidos creó condiciones internas y externas para articular el acuerdo de reformas propuesto por el gobierno que tomó posesión el 1º de diciembre de 1982.

En esos años, se encaró a la crisis más profunda conocida por la economía mexicana, como en casi todos los países latinoamericanos, y en medio de un profundo deterioro de las relaciones Estado-empresarios. En estas condiciones, se puede decir que actuaban dos fuerzas convergentes: una asociada a las necesidades reformistas con un fondo estructural y una herencia de dos proyectos modernizadores que, si bien resultan frustrados en lo general, sentaron algunas bases de cambios; y otra asociada a impulsos coyunturales, vinculada al ajuste económico de corto plazo y con evidentes influencias y determinantes más propias del proyecto neoliberal de los organismos financieros internacionales que de la herencia reformadora previa. De tales influencias surgiría un proyecto modernizador más homogéneo en relación con las condiciones internacionales que el que se pretendió desarrollar a fines de los setenta, pero que no puede ignorar las peculiaridades propias del proyecto nacional, que le impone límites pero que también le otorga algunas potencialidades renovadoras.

Este proyecto encuentra múltiples formas de manifestación; aquí abordaremos las más generales. Primero, las expresiones globales de reforma de las relaciones Estado-economía, que se tradujeron en diversos cambios constitucionales vinculados al régimen de economía mixta; y segundo, algunas expresiones más concretas de tales relaciones, que tienen que ver con cambios en la gestión del Estado, en la reforma de las instituciones, en el régimen federal, y otros que afectan a la operación concreta del sistema. Se abordan, así, las políticas que se vinculan con la intervención (planeación, reestructuración de las empresas públicas) y la gestión estatal (reforma administrativa), y otros aspectos de la reforma del Estado (descentraliza-

ción), integrando en estos temas diversos aspectos dispersos en el programa gubernamental. En cada uno de los apartados se abordan las principales respuestas políticas que suscitaron las propuestas gubernamentales, para concluir con algunos comentarios sobre las perspectivas de acuerdo con el escenario que seleccionamos como el más probable para los próximos años.

Las reformas constitucionales

El establecimiento de un nuevo marco normativo para la intervención del Estado en la economía y para definir las formas de relación con los distintos agentes tuvo su expresión más importante en las modificaciones a la Constitución de diciembre de 1982; tales reformas dieron pie a cambios en otras leyes y a la promulgación de nuevas disposiciones.

Las reformas llevadas a cabo en este terreno pueden considerarse resultado de un objetivo programático de la actual administración y no simplemente una acción de carácter coyuntural. Esto significa que no sólo fueron plenamente congruentes con el programa económico sino que de hecho constituyeron parte integrante del mismo. Así, desde su primera intervención oficial del 1º de diciembre de 1982, el Ejecutivo señaló la necesidad de que la actividad económica, pública y privada, contara con un "nuevo marco jurídico claro que establezca el equilibrio adecuado entre las atribuciones del Estado y las libertades y derechos de los particulares".

Además, buena parte del llamado Programa Inmediato de Reordenación Económica que se anunció en esa misma ocasión, o bien incorporaba medidas del paquete de reformas, o bien las suponía implícitamente. De los diez puntos del programa, dos hacían alusión directa a las modificaciones: la reestructuración de la administración pública y la reivindicación del principio de rectoría del Estado y del régimen de economía mixta; mientras que otros seis reflejaban cambios en la organización o en el funcionamiento del aparato estatal: disminución del crecimiento del gasto público, continuación de las obras en proceso, reforzamiento de las normas de disciplina, eficiencia y honradez en la ejecución del gasto, aumento de los ingresos públicos, canalización selectiva del crédito y manejo honesto y eficiente de la banca nacionalizada y, finalmente, la reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado.

Con las reformas no sólo se intentaba dar respuesta a problemas inmediatos en el corto plazo, también se buscaba sentar las bases para la modernización y la transformación económica del país en un horizonte más amplio.

Por ello analizaremos algunos elementos contenidos en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma que reflejan el objetivo de la misma.

Después de señalar los cambios ocurridos en todos los órdenes desde que se formuló la Constitución de 1917 y afirmar que tanto el Estado como el país se han modernizado, se aceptaba en la iniciativa de reformas —aunque parcialmente— la incapacidad del proceso de crecimiento para resolver los problemas de desigualdad social, de ineficiencia, de baja productividad y

de escasa competitividad externa. Así, se reconocía el carácter estructural de la crisis y las consecuencias negativas del modelo de desarrollo, llegando a afirmar que "la agudización de estos fenómenos (estructurales) ha llevado a una situación crítica que pone en entredicho no sólo la expansión, sino la viabilidad misma del proyecto nacional y las libertades democráticas que éste sintetiza". Ante esta situación de incertidumbre se requería "asumir el problema de la definición del rumbo de la estrategia de desarrollo a partir de principios constitucionales del desarrollo económico nacional que actualicen y ordenen las atribuciones existentes, establezcan la seguridad jurídica y permitan romper con los principales obstáculos que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la nación".

No sólo se buscaba actualizar el texto constitucional para incorporar conceptos sobre el desarrollo económico; también se pretendía sentar nuevas bases para restaurar un clima de seguridad y confianza en el sector privado, deteriorado después de la nacionalización de la banca, llevada a cabo tres meses antes por la administración anterior. Esta preocupación se reflejó en la presentación del proyecto, donde se mencionaba que la legitimidad del régimen estaba cada vez más relacionada "con las apreciaciones de la sociedad sobre la capacidad del sector para conducir con justicia y eficiencia el desarrollo integral".

De manera más general, se pretendía incorporar a la Constitución los elementos de la llamada economía mixta, al reconocer la concurrencia de los sectores público, privado y social en el desarrollo económico nacional y establecer las modalidades de vinculación y fomento del primero con los otros. Al hacer explícita la rectoría económica del Estado y la promoción de las actividades privadas, se daba rango jurídico a dos elementos que han caracterizado el desenvolvimiento económico del país; en la visión gubernamental esta reforma tenía un carácter de largo plazo pues no sólo pretendía actualizar la Constitución para incorporar conceptos sobre el desarrollo económico, sino también reconocer y reafirmar estos elementos como las bases de la relación que en adelante se establecería entre el Estado y la economía. Se decía en la iniciativa que "las bases institucionales y legales del desarrollo económico, en la tradición política de México y frente a las necesidades futuras del país, han de quedar inscriptas en el texto constitucional", considerando enseguida que "el país necesita un horizonte más amplio que vaya más allá de la resolución de los problemas inmediatos que sobre bases sostenidas de productividad e igualdad, permita la convergencia de los esfuerzos de los sectores de la economía mixta para afirmar la seguridad y la confianza en el desarrollo de la nación".

La iniciativa de reformas constitucionales establece textualmente la rectoría del Estado en el desarrollo económico nacional, reconociendo la existencia de los sectores público, privado y social (artículo 25 de la Constitución Política), crea un sistema de planeación (artículo 26), incorpora el concepto de desarrollo rural integral y el impulso estatal a la organización campesina para la producción, industrialización y comercialización (reformas al 27) y precisa las áreas reservadas exclusivamente al Estado (artículo 28). En suma, delimita el ámbito de acción estatal, reconoce tres tipos de propiedad (estatal, privada y social) y asienta la facultad del Estado para

planear el desarrollo, la función de las empresas públicas y otras atribuciones estatales en materia económica.

En el nuevo texto del artículo 25 se sostiene que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo económico nacional, señalando que éste debe ser integral, el fortalecimiento de la soberanía y la democracia y, mediante el fomento al crecimiento y al empleo, el establecimiento del pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución. Como vemos, están aquí ya los elementos básicos de la relación del Estado con los particulares en el ámbito económico, delimitando de alguna manera sus espacios correspondientes.

Luego se especifican las atribuciones e instrumentos estatales para llevar a cabo la tarea: planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica y realizar acciones de regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, insistiendo que esto se hará "en el marco de las libertades que otorga esta Constitución".

Después se señala textualmente que al desarrollo económico concurrirán, con responsabilidad social, "el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación".

En esta nueva distribución de tareas, al sector público le corresponden de manera exclusiva las áreas *estratégicas* que se definen en la propia Constitución, diferenciándolas de las *prioritarias* en las que el Estado podrá participar con los sectores privado y social. Empero, como se manifestó en el debate parlamentario en su momento y luego al discutir la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la definición de actividades prioritarias se ha mantenido en la más absoluta ambigüedad legal, con lo cual se mantienen de hecho, los poderes discrecionales del Estado respecto de la propiedad.

También queda implícito que se establecerán mecanismos para facilitar la organización y expansión del sector social, esto es, los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, el conjunto de formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Asimismo, se señala que "la Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".

Esta reforma que incorpora a la Constitución la existencia de tres sectores productivos, aunque recoge un hecho ya existente, ha resultado polémica en el terreno de la doctrina constitucional mexicana. En efecto, la distribución de la economía en tres áreas, tal como fue llevada al texto de la Constitución, implica reconocer tres tipos de propiedad, lo que contraviene la doctrina constitucional mexicana que sólo reconoce dos, las cuales, además, están jerarquizadas: la propiedad originaria, que es la de la nación, y la propiedad derivada, que es la transmitida a los particulares. La trascendencia política de este hecho deriva de que en nuestra Constitución no se

contempla una simple coexistencia de propiedades, sino que se le otorga a la nación, entendida como el conjunto de los mexicanos, el derecho de transmitir el dominio de sus bienes a los particulares, constituyendo así la propiedad privada y también, en correspondencia con lo anterior, el derecho de revertirla, es decir, la propiedad privada puede ser objeto de expropiación y volver a ser patrimonio colectivo, siempre por causa de utilidad pública.

Por otra parte, con la reforma se corre el riesgo de identificar erróneamente a la nación con el Estado, al utilizar a este concepto o el de sector público, ya que en la doctrina constitucional el Estado, y en particular el gobierno federal, no es el propietario sino el representante de la nación. Al identificar la propiedad originaria como propiedad estatal, el interés público aparece como interés del Estado, confundiendo a la sociedad o a la nación con su representante.³

El reconocimiento expreso al papel del sector privado y su promoción por parte del Estado ha llevado a algunos especialistas a considerar que se trata de un cambio cualitativo en el derecho constitucional, pues se coloca en igualdad de condiciones con el Estado a un sector que había funcionado bajo la protección y consentimiento estatal. Es decir, con esta reforma se estaría colocando al Estado en un papel de "subsidiario" en el apoyo y protección a un sector privado, sin que éste último tenga la obligación expresa de actuar dentro del sistema de planeación, como veremos más adelante. En palabras de Jorge Witker "hay un compromiso estatal de estímulo y protección a un sector que no adquiere compromisos con los objetivos globales de la nación".⁴

Una interpretación diferente, más próxima a la visión oficial, no le otorga tanto peso a la cuestión de la propiedad originaria, poniendo el énfasis en el hecho de que los conceptos de sectores público, privado y social responden a la realidad de la economía y que no sería posible prescindir de alguno de ellos sin modificar sustancialmente las bases de desenvolvimiento económico nacional; por lo tanto, el hecho de que estén en la Constitución no representa ningún inconveniente.

A pesar de estas visiones disímiles, persiste la polémica sobre la proyección predominante de las reformas, ya que por un lado se "legitima" la existencia del sector privado y su promoción, y por otro, se incorporan elementos igualmente importantes como la rectoría económica estatal y la planeación democrática.

En correspondencia con el artículo 25, en el nuevo texto del artículo 28 se enumeran las actividades que son responsabilidad exclusiva del Estado. Ello no implicó la incorporación de nuevas ramas, sino la sistematización y listado de las áreas ya existentes, especificando que éstas son: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles. Sin embargo, en la reforma se establece que para considerar alguna nueva actividad como estratégica e incorporarla al ámbito exclusivo estatal será necesario que el Congreso de la Unión expida expresamente una Ley.

Es importante señalar también que el servicio público de la banca y el crédito no fue considerado en la lista de las áreas estratégicas aunque se especificó en el párrafo siguiente que sólo podrá ser llevado a cabo por el Estado "a través de instituciones"; esto abrió la puerta a la posterior venta de la tercera parte de las acciones de la banca nacionalizada a los particulares, a través de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que fue aprobada unos días después de la reforma constitucional.

Como veremos más adelante, el debate sobre los artículos de contenido económico se centró básicamente en la discusión de las áreas y en la delimitación de los campos de acción entre el Estado y los particulares. Pero las reformas al artículo 28 incorporaron otros aspectos vinculados directamente con las formas de intervención estatal, como es el caso del reconocimiento de las empresas públicas como instrumentos de política económica, y de los subsidios, condicionando su otorgamiento a que éstos sean generales, temporales y no afecten sustancialmente las finanzas públicas.

Con la reforma adquirieron también carácter constitucional las facultades estatales en materia de precios y abasto interno, las cuales estaban comprendidas en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en materia económica. El tercer párrafo del nuevo artículo 28 estableció que "las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de estos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses".

Este agregado es significativo, aunque no fue tomado en cuenta en el debate al aprobarse la iniciativa presidencial (probablemente porque la capacidad estatal para establecer controles a los precios e incluso intervenir temporalmente empresas para mantener o aumentar la producción de básicos, ya se encontraba en una ley que data de 1950, aunque no se ha ejercido en toda su amplitud). No obstante, el hecho de que haya adquirido rango constitucional este elemento concreto de regulación, el cual prácticamente siempre ha sido objeto de fricciones entre autoridades y grandes comerciantes, reviste importancia.

El otro elemento central en la redefinición del marco normativo de la acción estatal que, además, se enmarca de una manera más clara en el propósito modernizador, lo constituye la planeación, que en el terreno formal y en el discurso político ha ocupado un lugar destacado en los últimos años.

En el nuevo texto del artículo 26 se establece que "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación". Luego se señala que los objetivos de la planeación estarán determinados por "los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución" y que la planeación "será democrática" ya que recogerá las

aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Se consigna también que habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

No obstante lo antedicho, el carácter democrático de la planeación no quedó garantizado con la reforma, ya que se dejaron para una ley secundaria las definiciones más importantes en cuanto a participación social en las distintas etapas del proceso así como las modalidades de la concurrencia de otros niveles de gobierno, de los particulares, e incluso, del poder legislativo. El tercer párrafo del artículo 26 así lo muestra: "La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".

Como puede verse, por un lado, la planeación aparece asociada a la posibilidad de introducir modificaciones al proceso de desarrollo y, por otro, se reconoce expresamente que en ella participará la sociedad en su conjunto, aunque queda en manos del poder ejecutivo la organización del proceso y la definición de los aspectos fundamentales de todo el sistema. Más adelante veremos la forma en que la Ley Reglamentaria en este artículo constitucional refuerza las características anteriores y presenta otras insuficiencias, con lo que se limita de entrada el carácter estratégico que podría haber adquirido la planeación, tanto para la modernización estatal como para la introducción de cambios estructurales en el aparato productivo.

Sin embargo, no deja de ser positivo en sí mismo que se contemple la creación de un sistema nacional de planeación y se deposite en el Estado la facultad de organizarlo. Con anterioridad a la promulgación de estas reformas persistía entre juristas el debate sobre las bases constitucionales para la planeación en México, y algunos consideraban que éstas ya existían mientras que otros señalaban la necesidad de modificar la Constitución.⁶ En el propio texto de presentación de la iniciativa se afirma que las facultades del Estado para planear el desarrollo estaban implícitas en la Constitución y establecidas en leyes secundarias.

Las reformas a los otros dos artículos, el 27 y el 73, no fueron objeto de mayor atención. En el primer caso se añadieron dos incisos al artículo 27 para señalar la facultad estatal de promover el desarrollo rural integral y fomentar la actividad agropecuaria y forestal con obras de infraestructura, insumos, crédito y servicios de capacitación y extensión. Asimismo, el Estado podrá disponer las medidas para impartir justicia agraria y la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y la pequeña propiedad. En el segundo caso, con la adición al artículo 73 constitucional se hacen explícitas las facultades del Congreso de la Unión para legislar sobre las nuevas materias introducidas en la reforma.

A pesar de la importancia general y específica de las modificaciones al texto constitucional, y sus implicaciones, la discusión de ese momento no alcanzó a amplios sectores de la sociedad aunque sí permitió identificar posiciones de distintas fuerzas sociales en torno de la intervención del Estado.

El sector privado, a través de diversas organizaciones empresariales, manifestó una clara oposición a las reformas, atribuyéndoles un carácter estatizante que obstaculizaba el reestablecimiento de la confianza. Curiosamente estas manifestaciones de inconformidad se dieron a pesar de que en términos generales los empresarios habían expresado su acuerdo con el programa económico y sobre todo con la política de austeridad del gasto público.⁶ La posición de los principales organismos empresariales coincidió también con la que adoptó el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM) durante el debate de las reformas en la Cámara de Diputados.

Ambos partidos políticos, pero sobre todo Acción Nacional, insistieron en que deberían determinarse con más rigor las áreas precisas de los particulares y el gobierno, pues a su juicio no se hacía en el proyecto. Criticaron la "frontera confusa" de las áreas prioritarias en la que también podría participar el Estado, señalando que no se sabía con certeza cuál sería el campo seguro de la actividad de los particulares. Para el PDM lo que quedaba en entredicho con las reformas era el ámbito legítimo de las libertades económicas de los gobernados, mientras que se ampliaba sin limitaciones la regulación estatal.

El hecho de que se dejara abierta la posibilidad de ampliar las actividades de carácter estratégico por medio de la promulgación de leyes por el Poder Legislativo tuvo lecturas encontradas. Para el PAN éste era uno de los elementos más graves: "...quizás lo que más desasosiego va a causar sin duda es que la lista constitucional, si se aprueba el dictamen, se podrá adicionar hasta el infinito con otras actividades que señalen las Leyes Federales y de este modo habrá dos áreas definidas por la Constitución y otras definidas por leyes secundarias".⁷ Otras interpretaciones consideraban, en cambio, que ello implicaba cierta estabilidad, pues ya no sería suficiente que el Ejecutivo decidiera extender el campo de la acción estatal: "Una modificación trascendental que acaba de introducirse a nuestro sistema jurídico, es que en el futuro se requerirá una Ley del Congreso y no bastará un decreto o un acuerdo presidencial para incorporar al sector público una actividad determinada".⁸

Los partidos de izquierda que participaron en esta discusión tuvieron posiciones diferenciadas, aunque en general estuvieron de acuerdo con que se estableciera en el texto constitucional el principio de rectoría económica del Estado. El Partido Popular Socialista (PPS) y el Socialista de los Trabajadores (PST) votaron a favor de las reformas, en tanto que el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) insistió en la crítica al establecimiento de tres tipos de propiedad, señalando su incongruencia con el régimen constitucional que sólo reconoce a la nación, entendida como el conjunto de los mexicanos, como la propietaria originaria de todos los bienes

que existen sobre, en y dentro del suelo.⁹ De acuerdo con esto, la Constitución permite que en nuestro país el interés privado pueda existir y operar en todo su provecho, teniendo como único límite el interés nacional, el del conjunto de la sociedad. Por ello el PSM insistió en que la propiedad privada no tenía necesidad de mayores garantías y seguridad jurídica que no fueran las que ya se le otorgaban en la Constitución y que no había por qué confundir nación con Estado o con sector público; por lo tanto el concepto de economía mixta, con sus tres sectores, no debía tener cabida en el texto constitucional.

Como ya mencionamos, los otros aspectos de la reforma no recibieron la misma atención en este debate, aunque fueron señalados por especialistas en el tema. Así por ejemplo, Antonio Carrillo Flores consideró como un hecho sobresaliente la incorporación definitiva de las empresas del sector público como instrumento general u ordinario de política económica.¹⁰ En cambio, la revisión de los subsidios y su condicionamiento al equilibrio de las finanzas, elemento fundamental del programa de corto plazo y muy discutible en cuanto a la naturaleza social de una parte de los mismos (subsidios en los precios de los alimentos de consumo básico), pasó de hecho desapercibida. Mención aparte merece la discusión sobre los alcances de la planeación, la cual estuvo presente sobre todo en los primeros años y en distintos momentos; al discutirse la Ley de Planeación, en los llamados foros de consulta convocados por el nuevo gobierno para deliberar sobre diferentes aspectos de su programa económico y social, y en la presentación del Plan Nacional y los programas sectoriales o regionales.

Si bien han transcurrido casi cinco años desde que se hicieron estas modificaciones constitucionales, es insuficiente partir únicamente de ellas para evaluar si efectivamente ha habido cambios en los alcances y la naturaleza de la intervención estatal. Las tendencias reales de este proceso se podrán detectar en el análisis sobre las relaciones Estado-economía que se desarrolla más adelante. Simplemente, afirmaremos que sirvieron como marco al objetivo expreso de reestructuración del aparato estatal.

La planeación

Como ya mencionamos, un elemento que en los últimos años ha tenido un papel de primer orden en el discurso gubernamental es la planeación. De manera explícita se la considera un instrumento central para la superación de la crisis y para la conformación de un nuevo modelo de desarrollo, lo que en el lenguaje oficial se ha resumido como "la reordenación económica y el cambio estructural".

Más allá del papel que ha tenido en el plano retórico, parece haber consenso dentro del aparato estatal y entre ciertos agentes sociales y políticos en que la existencia de mecanismos de planeación puede significar un instrumento idóneo para el proceso de modernización, tanto del Estado como del conjunto de la economía. Al introducir un marco prospectivo de largo plazo y al concebirse como un sistema institucional, la planeación

puede ser fuente de innovaciones en técnicas de gestión estatal y permitir una mayor coordinación entre las distintas dependencias y aparatos del sector público.

Además de ello, desde diversas esferas gubernamentales se ha postulado que la planeación puede constituir una vía para cambiar la relación entre el Estado y los actores sociales, sobre todo en lo que hace a la participación de estos últimos en la gestión económica, lo que se ha dado en llamar la concertación social, vertiente de acción que de manera explícita se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

En la práctica, sin embargo, todas estas posibilidades se han visto limitadas notablemente no sólo por la legislación, sino por la propia actuación estatal.

En efecto, desde que la planeación adquirió carta de naturalización en 1982 con las reformas constitucionales y la promulgación de su Ley Reglamentaria, quedaron claros algunos rasgos que viciaban de origen la intención planificadora. Posteriormente, la aparición del Plan Nacional de Desarrollo y los más importantes programas sectoriales reflejaban insuficiencias no sólo en cuanto a explicar metas, sino al carácter de la propia estrategia que de alguna manera estaban avalando. En la actualidad la incidencia de estos planes en la política económica y en la reorganización del Estado no puede considerarse significativa ya que la planeación ha sido relegada a un plano secundario, en parte por el errático comportamiento económico y por las prioridades de la política gubernamental.

En cuanto a las respuestas de los principales sectores sociales se puede decir que éstas no fueron ni muy intensas ni sistematizadas, pero de hecho se manifestaron desde la promulgación de la Ley de Planeación.

En realidad, a pesar de que se creó un marco jurídico explícito para la planeación, el contenido de la Ley en su mayor parte significa una formalización de elementos ya existentes: la ratificación del carácter obligatorio del plan y los programas para el sector público, señalado en la reforma constitucional, la de contemplar la realización de convenios o contratos entre el Estado y los particulares y la de establecer un plazo para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, de vigencia sexenal.

La planeación nacional del desarrollo quedó definida como "la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejercicio Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen".

En la Ley no queda plenamente definido el sistema nacional de planeación. En el capítulo correspondiente sólo se señalan las relaciones que habrá entre las distintas dependencias y entidades del sector público, otorgándole a la Secretaría de Programación y Presupuesto la responsabilidad de coordinar las actividades de planeación, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, proyectar y coordinar la planeación regional, formular también los programas especiales y los anuales globales, cuidar que el plan y los programas mantengan congruencia en su elaboración y contenido y verificar

periódicamente la relación que guardan los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades públicas. Por otra parte, el plan de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consiste básicamente en la definición de las políticas financieras, fiscal y crediticia en la elaboración del plan nacional y en procurar el cumplimiento de los objetivos de la planeación en la operación del sistema bancario del país y en el uso de crédito público, así como considerar los efectos de la política monetaria, crediticia y de precios y tarifas públicos en el logro de los objetivos del plan y los programas.

La Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos de la planeación. Las demás dependencias de la administración pública deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación e intervenir en sus respectivas áreas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y coordinar a las empresas paraestatales que se agrupen en el sector que les corresponden en las actividades de planeación. A las empresas públicas se les asigna la tarea de elaborar sus respectivos programas institucionales, cuando así lo determine expresamente el Ejecutivo Federal, y participar en la formulación de los programas sectoriales.

Fuera de esto, se envían a disposición reglamentaria las normas de organización y funcionamiento del sistema nacional de planeación y el proceso a que deberán sujetarse las actividades de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas, es decir, todas las etapas del proceso de planeación.

El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse y aprobarse en un plazo de seis meses a partir de que toma posesión el Presidente de la República y su vigencia no excederá al período constitucional que corresponda, aunque podrá incluir proyecciones de más largo plazo. Este plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados. Los programas sectoriales se refieren a la clasificación administrativa vigente y los formularán las dependencias coordinadoras de cada sector. Los programas institucionales se llevarán a cabo por las empresas paraestatales seleccionadas. Los programas regionales se elaborarán para zonas prioritarias cuya extensión territorial sea mayor que el de una entidad federativa. Y finalmente, los programas especiales son aquellos que se realicen en actividades prioritarias fijadas por el plan o relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. Todos estos programas tendrán el mismo período de vigencia del Plan Nacional, por lo que se podrían considerar de mediano plazo; pero tanto el Plan como el conjunto de programas y las dependencias y empresas a su vez deberán traducirse en programas anuales, que además de ser congruentes entre sí, deberán servir de base para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto anuales.

A excepción de los programas institucionales, el Plan y el conjunto de programas de mediano plazo deberán ser sometidos a consideración y aprobación del Presidente de la República; los institucionales, por su parte, están sujetos a la aprobación de la dependencia coordinadora del sector. Una vez aprobados, serán obligatorios para todas las dependencias de la

administración pública federal, en cada una de sus respectivas áreas.

Además de esta obligatoriedad de la planeación para el conjunto del sector público, para la ejecución del Plan y los programas se contemplan otras tres modalidades: la concertación con los representantes de grupos sociales interesados o con particulares, la inducción de acciones de los particulares y en general del conjunto de la población y la coordinación con los gobiernos de los estados, a través de convenios.

En el marco de la coordinación, la celebración de convenios entre el gobierno federal y los gobiernos estatales es un mecanismo que ya existía para la transferencia de recursos de un nivel a otro, para la ejecución de acciones, como veremos en el apartado sobre descentralización. En realidad, el elemento innovador de la Ley de Planeación es que contempla convenios o contratos de cumplimiento obligatorio para los particulares y el gobierno en el ámbito de la concertación, así como la inclusión en el mismo de las consecuencias y sanciones en caso de incumplimiento, "a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma".

La participación social en la planeación se contempla a través de un solo mecanismo: los foros de consulta popular que serán convocados para tal efecto. A pesar de que se dice que la población en general debe expresar sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas y que las organizaciones representativas de obreros, campesinos y grupos populares, así como las instituciones académicas, los organismos empresariales y otros grupos sociales, serán de consulta permanente, no se definen los mecanismos a través de los cuales se llevará a cabo tal consulta, dejando abierta la posibilidad de que esto se decida discrecionalmente, en particular "las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional de desarrollo". Una mención aparte merece el Congreso de la Unión, que no tiene prácticamente ninguna participación en el proceso de planeación, ya que sólo recibe el Plan "para su examen y opinión" una vez aprobado éste por el Presidente, sin ninguna posibilidad de modificar algo o de que sus opiniones sean tomadas en cuenta.

A diferencia de lo ocurrido en las reformas constitucionales de carácter económico, la promulgación de la Ley de Planeación no suscitó reacciones significativas de inconformidad por parte de las organizaciones empresariales ni de otros grupos sociales, aunque sí fue objeto de críticas por su carácter centralizador y en general por el escaso espacio otorgado a la participación social, crítica formulada por varios partidos de izquierda. Incluso en la Cámara de Diputados la discusión se dio básicamente en torno de la organización del proceso y del papel de observador en el que prácticamente se dejó al Poder Legislativo, más que en lo que respecta a los alcances de la planeación.¹¹ Posteriormente, los comentarios al Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales que aparecieron en los años siguientes no reflejaron oposición significativa, ni la existencia de conflictos. Esto puede deberse, en parte, a que la magnitud y alcances de la crisis generaron un consenso muy amplio entre sectores de la población, sobre la necesidad de racionalizar los procesos económicos básicos, y sobre los riesgos

que implicaba continuar con la direccionalidad casi absoluta en el manejo de los instrumentos de política económica, con la ausencia de compromisos explícitos por parte de los sectores productivos.

Pero existen dos elementos de fondo que en realidad pueden explicar mejor la progresiva pérdida de importancia real de los mecanismos de planeación. Por un lado, pese a que la planeación ha contado con más espacios institucionales en los últimos años, enfrenta al mismo tiempo otro tipo de limitaciones derivado del propio carácter de la estrategia económica puesta en práctica. En efecto, la planeación ha sido subordinada a los ritmos y necesidades de un programa de ajuste que incide en los alcances de la intervención estatal y determina el contenido de la política económica, la cual se enfrenta progresivamente a márgenes cada vez más reducidos para la previsión.

Por otro lado, una de las principales deficiencias que ha enfrentado la planeación en nuestro país es la relativa a las formas de inducción del sector privado, ya que no ha modificado las bases de la relación entre Estado y empresarios, ni los mecanismos tradicionales de fomento a la actividad económica. Las dificultades para inducir en el sector empresarial un determinado comportamiento económico o por lo menos para orientar en cierto grado su actividad, pone en riesgo el logro de los objetivos y las metas de cualquier plan. Prueba de lo anterior es el hecho de que no se pudo llevar adelante la concertación abierta con el sector privado y nunca se llegaron a formalizar los convenios, ni a firmar los contratos, que la Ley había previsto como medio para concertar acciones con los particulares en el proceso de planeación.

Pero si esto no llegó a realizarse, lo que sí se hizo fue una presentación y discusión de los borradores de algunos programas sectoriales con las principales organizaciones y Cámaras Empresariales. Ello sin embargo, no implica que hayan cambiado los mecanismos tradicionales de consulta cupular. De hecho, esto es lo que ha predominado en lugar de los procesos de participación social y sectorial que se contemplaban en la ley de referencia.

En síntesis, puede sostenerse que la planeación no ha jugado un papel modernizador relevante (salvo por lo que ha significado en lo relacionado con una mayor disciplina propuesta en los organismos y empresas públicas). En lo político, lo dicho precedentemente se deriva por lo menos de los siguientes hechos:

a) El sistema de planeación que se consolidó a partir de 1982 mantuvo los rasgos centralizadores que en otras áreas de la acción gubernamental privaban hasta entonces, lo cual quedó de manifiesto en la exclusión de hecho de otros poderes y niveles de gobierno diferentes al Ejecutivo Federal en las fases más importantes de la planeación, y también se manifestó en el hecho de que incluso en la Administración Pública Federal se concentraron exclusivamente las facultades vinculadas a la planeación.

b) La planeación tampoco significó un avance en lo político porque no impulsó nuevos mecanismos de participación social en el desarrollo; en lo que se refiere a la coordinación con estados y municipios se mantuvieron

con algunas modificaciones los instrumentos ya existentes (convenidos) y con las empresas privadas no se implantaron contratos u otras formas específicas de inducción.

En lo económico, la planeación vio frenado su papel modernizador porque fue supeditada a una estrategia de ajuste que determinaba el alcance de los planes y programas y los subordinaban a los instrumentos de control financiero. De esta forma, el posible efecto racional de los planes y programas cedió su lugar a las estrategias de corto plazo con las que se impulsó el ajuste.

La reestructuración paraestatal

La reestructuración del sector paraestatal de la administración pública federal ha sido en los últimos años uno de los temas más discutidos por sus implicaciones en la relación Estado-economía, pese a que el Gobierno Federal ha insistido en que las acciones en que se traduce dicho proceso no afectan negativamente la capacitación de intervención en la economía. Aunque se encuentren directamente relacionadas, puede distinguirse a las medidas para la *disolución y liquidación o extinción, fusión, transferencia y venta* de organismos y empresas por un lado, y, por otro, a las *transformaciones económicas, legislativas* que paralelamente están modificando el papel que venían cumpliendo estas entidades públicas.

La desincorporación paraestatal

Tal como sucede con todas las áreas en las que se ha centrado la actividad gubernamental a partir de 1982, el tema de la reestructuración paraestatal ha estado presente desde los primeros planteamientos programáticos del gobierno que ese año inició su periodo. Sin embargo, se advierte un notorio cambio de énfasis entre los primeros propósitos y las medidas que efectivamente se aplicarían a partir, sobre todo, de 1984.

Las primeras propuestas para el cambio en las empresas públicas hacían referencia más a los problemas de producción, operación, financiamiento y eficiencia, que a la necesidad de ajustar su "tamaño" y reducir la participación directa en la economía. Se reconocían abiertamente todos los problemas que luego serían identificados como motivos para la desincorporación, pero se circunscribía su solución a medidas técnicas, organizativas u operativas. Por ejemplo, en el Plan Básico 1982-1988 se asentaba que las empresas públicas tienen como objetivo "fortalecer el papel del Estado como orientador e impulsor del desarrollo... y continuar responsabilizándose del desarrollo de los sectores estratégicos".¹² Más allá de eso, se preveía implícitamente la entrada de las empresas públicas en otras áreas, al postularse que "el Estado debe estar atento a aquellas áreas de interés social que el sector privado no pueda o no quiera cubrir, para lo cual habrá de desarrollarse por sí solo o con empresarios nacionalistas".¹³

Cuadro 1
Áreas y Actividades Específicas para la Intervención de la Empresa Pública

Exclusiva	No Recomendable	Concurrencia complementaria	Concurrencia Prioritaria
Petróleo y derivados	Preparación de frutas y legumbres	Lácteos	Abonos y Fertilizantes
Petroquímica	Bebidas Alcohólicas	Molienda de trigo	Industrias básicas de hierro y acero
Básica	Cerveza y malta	Beneficio y molienda de café	Industrias básicas de metales no ferrosos.
Electricidad	Refrescos y gaseosas	Azúcar	Tractocamiones, autobuses integrales y camiones de carga
Ferrocarriles	Hilados y tejidos de fibras blandas	Aceites y grasas comestibles	Motors diesel para autobuses y camiones
	Otras industrias textiles	Alimentos para animales	Carrocerías y partes para tractores
	Prendas de vestir	Tabaco	Equipos y material de transporte
	Cuero y calzado	Medicamentos	
	Otros productos de madera y corcho	Jabones y detergentes	
	Muebles metálicos	Aparatos electrodomésticos	
	Electrónica de consumo	Mielles incristalizables	
	Equipos y aparatos eléctricos	Aserraderos, triplay y tableros	
	Vehículos automotrices para menos de 10 personas	Celulosa y pasta de celulosa	
	Productos de hule	Papel y cartón	
	Artículos de plástico	Imprentas y editoriales	
	Vidrio	Química básica	
	Cemento	Resinas sintéticas	
	Productos a base de minerales no metálicos	Otros productos químicos	
	Carrocerías para automóviles	Productos metálicos estruct.	
	Otras industrias manufactureras	Maq. y equipo no eléctrico	
		Maq. y aparatos no eléctricos	
		Equipos y accesorios de electrónica profesional	

Fuente: Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 y art. 28 Constitucional

Asimismo, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (diciembre de 1982) también incluía como uno de sus puntos a la empresa pública, "para que actúe con eficiencia y agilidad"; además, se hacía hincapié en la sujeción del "aparato público a la previsión, al orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios".¹⁴

El Plan Nacional de Desarrollo, por su parte, hacía más explícita la política que luego se seguiría. Al precisar que el Estado sólo participaría en los sectores estratégicos que le reserva la Constitución y en las áreas prioritarias para el desarrollo, se destacaba la selectividad con la que en lo sucesivo se conduciría la política de empresa pública, y se delimitaba su área de intervención reivindicando lo anterior como el fortalecimiento de la economía mixta. La venta de empresas públicas aparece ya como objetivo, junto con las fusiones y liquidaciones,¹⁵ aunque también se aclararía poco después que se trataba de una racionalización y no de una privatización indiscriminada, ya que, se aseguró, era preferible "un Estado fuerte y eficiente a un Estado obeso e incapaz".¹⁶

Las primeras decisiones para la venta de empresas públicas se tomaron en 1983, principalmente con el retiro de la participación estatal de la producción terminal de automóviles. La operación se fundamentó con un argumento que se repetiría posteriormente: que no era prioritaria la presencia del Estado en tal rama productiva. En este caso, se sostuvo que la empresa pública tenía que participar en la producción de equipos para el transporte colectivo y no para el individual, mientras que el Gobierno Federal se concretaría a la regulación y el control de la industria automotriz. Enseguida se precisaron las áreas que el Estado consideraría para guiar tanto la creación de nuevas empresas para enajenar las que ya poseía. Dicha áreas serían las de exclusividad, concurrencia prioritaria y concurrencia complementaria, además de las de promoción o fomento en las que se ubicaban fondos, fideicomisos y otras instituciones. Esa era una forma más de precisar lo que ya la reforma al artículo 25 constitucional había establecido, al diferenciar entre áreas estratégicas y prioritarias para la intervención del Estado.

Entre 1983 y 1984 sólo 18 empresas paraestatales fueron liquidadas o vendidas, de entre las cuales, se priorizaron, como ya hemos mencionado, las vinculadas a la industria automotriz. A partir de febrero de 1985 se incrementó considerablemente el número de operaciones, de tal forma que de los 1,115 organismos y empresas públicas existentes a fines de 1982, hacia fines de 1986 ya había sido decidida o realizada la desincorporación para 613 casos. Las razones o criterios concretos para estas medidas ha variado con su tipo. Para el caso de las disoluciones, liquidaciones o extinciones, se trata de organismos o empresas que, en su mayoría, duplicaban funciones, no eran costeables, no operaban, no tenían ya una existencia justificada por haberse apartado de sus objetivos o terminaron ya su duración legal. En el caso de las fusiones el motivo también fue la duplicación de funciones.¹⁷

Las empresas que han sido transferidas a los gobiernos de los estados, se sostiene, son de interés exclusivamente local. En cuanto a las empresas vendidas, se ha justificado la operación en base a los siguientes criterios:

- 1) No forman parte de las actividades definidas como prioritarias para el sector estatal.
- 2) El retiro del Estado no afecta la actividad de la rama.
- 3) No se integran adecuadamente con las propias empresas públicas.
- 4) La participación del Estado ha dejado de ser necesaria y ya no se requiere su apoyo.¹⁸

En cuanto a los criterios globales, éstos se pueden resumir en dos grupos: uno relacionado con la eficiencia del sector público y otro con los objetivos económicos vinculados al déficit público. Respecto al primero, el diagnóstico gubernamental señala que la dispersión en las actividades públicas minó su capacidad de respuesta para atender las demandas sociales y las necesidades derivadas de la intervención. Además, ocasionó una utilización distorsionada del gasto, restando recursos a las tareas prioritarias, por lo que se justifica la reducción de los organismos públicos y las paraestatales. En cuanto a los objetivos propiamente económicos, se sostiene que la reestructuración aludida propiciará la reducción de gastos de operación liberándose recursos para financiar la inversión. Además, como parte del mismo proceso se incluye el cierre de plantas obsoletas, con el objetivo explícito de reducir las transferencias y, por lo tanto, el déficit. En todos los casos se insiste en que nada de esto afecta la capacidad de rectoría económica del Estado, pues, al contrario, se vigorizaría "su condición de instrumento para orientar y conducir el proceso de desarrollo del país".¹⁹

Además, también se ha precisado que esto "no ha respondido a criterios deliberados de reprivatización de la economía".²⁰ Sin embargo, es necesario destacar que, al menos en lo que se refiere a un importante grupo de empresas, la venta sí pareció estar guiada por criterios de reprivatización. Este es el caso, por ejemplo, de la mayoría de las empresas que pasaron a ser propiedad pública con la nacionalización bancaria de septiembre de 1982, y cuya venta formó parte de las medidas de transformación del sistema financiero. En 1984 se pusieron en venta las acciones de empresas de propiedad bancaria dando preferencia a los exbancueros, y con la posibilidad de concretar la operación utilizando los bonos con los cuales habían sido indemnizados. Tal venta no fue llevada a cabo como parte de la desincorporación paraestatal sino derivada de una interpretación del derecho de nacionalización bancaria y en base a la consolidación de que no eran indispensables los activos no crediticios de las instituciones de crédito para el buen funcionamiento del sistema financiero.²¹ Pero más allá de tales razones, la venta de dichos activos respondió en su momento al esfuerzo gubernamental por recuperar la confianza empresarial. El hecho de que casi la totalidad de esas empresas fueran adquiridas por los tenedores de los bonos de indemnización bancaria fue considerado, precisamente, como "síntoma fundamental de confianza".²²

Las consecuencias directas del proceso de reestructuración paraestatal, aunque perceptibles ya hacia 1985, no han sido todavía determinantes para la participación económica del Estado en su conjunto. Si lo han sido, sin embargo, para ciertas ramas. Es el caso, por ejemplo, de las ramas de

Cuadro 2
PIB del Sector Público Presupuestal y PIB total 1982-1986
 (Miles de millones de pesos)

	1982	1983	1984	1985	1986
1) PIB Sector Público	1.680,5	3.295,7	5.344,2	7.781,3	10.703,0
2) PIB Organismos y Empresas	1.210,7	2.648,8	4.289,6	6.017,9	8.022,4
3) PIB Total	9.417,1	17.141,7	28.748,9	45.588,5	77.778,1
1/3 (%)	17,8	19,2	18,5	17,1	13,7
2/3 (%)	12,8	15,4	14,7	13,2	10,3

Fuente: Elaborado con Información de la Cuenta Pública 1983-1986. Anexo de Agregados Económicos y de Cuentas Nacionales.

Cuadro 3
Precios y Tarifas 1983-1986
 (Incremento Real Promedio)

Producto o Servicio	1983	1984	1985	1986
Gasolina Nova	42,8	-7,4	-2,8	-0,7
Diesel	94,7	2,9	-1,8	33,9
Gas Natural	117,4	54,6	13,6	25,9
Tarifas Eléctricas (Prom.)	-22,0	39,9	1,0	15,7
Pasaje Ferroviario	5,1	-2,5	-11,4	-10,5
Productos Siderúrgicos	3,2	14,0	-15,3	-3,1
Servicio Telefónico	-12,7	14,2	-19,0	-6,4
Pasaje Aéreo	-8,3	-3,3	-3,2	29,5
Azúcar Estandar	3,7	-1,7	-11,7	-0,1
Maíz	-10,3	-30,3	29,0	27,8
Frijol	-38,9	-12,8	65,6	52,3
Arroz	-21,7	30,4	8,0	-12,5
Sorgo	-12,6	34,9	38,5	-6,4
Trigo	-1,7	8,8	-5,0	9,2

Nota: Las variaciones de los precios del maíz, frijol, arroz, sorgo y trigo se refieren a los de CONASUPO.

Fuente: SHCP, Dirección General de Planeación Hacendaria.

muebles y accesorios metálicos, aparatos electrodomésticos, prendas de vestir y refrescos embotellados, en las que se eliminó la participación estatal. También se eliminó en la producción terminal de automóviles y se redujo en la automotriz en general, en hilados y tejidos de fibras blandas, papel y cartón, y maquinaria y equipo no eléctrico. En conjunto, hasta 1985 la reestructuración redujo en menos de uno por ciento la participación estatal en el total de la producción industrial manufacturera.²³ Otras ramas que resultarán afectadas en los próximos años son las de petroquímica secundaria, química textil y farmacéutica, de las que el Estado se retirará; en el caso de la industria azucarera, el retiro no será total, pero serán vendidos la mitad de los ingenios.²⁴

Aunque los efectos inmediatos sobre la participación productiva son importantes, otras consecuencias de la reestructuración paraestatal pueden ser aún más relevantes. Entre ellas se encuentra el hecho de que el Estado no está incursionando ni interviniendo en algunas ramas que pueden ser clave para el desarrollo industrial. De esta forma, si bien puede mantener su capacidad rectora por medio de los diversos instrumentos de política, le será más difícil liderar el proceso económico.²⁵

Otros cambios en el sector paraestatal

La desincorporación paraestatal no ha tenido hasta ahora efectos muy notorios sobre la intervención del Estado en la economía, pero otros aspectos de la política de empresa pública ya la están afectando, también al empleo, y en algunos casos al nivel de vida. Puede decirse, en este sentido, que la política de gasto, por ejemplo, está incidiendo más en la intervención económica de la empresa pública y el Gobierno Federal. En forma simultánea a las modificaciones productivas y fiscales, la acción estatal se ha visto también influida por una transformación administrativa y legislativa.

La primera de estas últimas consistió en la incorporación al texto constitucional de un párrafo en el artículo 28 que establece que el Estado contará con organismos y empresas, lo cual sólo consistió en un reconocimiento de la situación de hecho que desde hacía mucho se venía presentando, pero sin una base constitucional explícita. Si eso no alteraba la operación de los organismos y empresas, la inclusión en el mismo artículo de algunos condicionantes para el otorgamiento de subsidios proporcionó una base legislativa para su restricción, ya que quedaron supeditadas a que no afecten las finanzas públicas.

Es en la modificación de precios y tarifas en donde más notorio ha sido el cambio en el papel que tradicionalmente habían jugado las empresas y organismos públicos, tanto en lo que se refiere al abastecimiento de algunos insumos y servicios como al mantenimiento de precios regulados para algunos productos de consumo generalizado. Los subsidios de operación para la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), por ejemplo, se redujeron 75 por ciento en valores reales de 1982 a 1986. En el mismo periodo, las transferencias para el gasto corriente y el capital de los

organismos y empresas públicas se redujo en tres puntos porcentuales del PIB. En algunos casos la reducción de subsidios pretendía su racionalización, trasladándolo de la fase de producción y transformación a la de consumo y sólo manteniéndolos para el consumo final en forma restringida, pero de cualquier forma el impacto de las medidas provocó efectos significativos sobre todo para las familias de ingresos mínimos.²⁶

La reducción de subsidios como medida para contraer el déficit público no se limitó a los productos básicos, a los servicios o a insumos de uso generalizado, ya que también afectó al crédito otorgado por la banca de desarrollo y otras actividades públicas. En los créditos a obras y servicios públicos y agricultura, por ejemplo, de una tasa equivalente a la mitad del Costo Porcentual Promedio de Captación en 1982 se pasó a una casi equivalente a dicho costo en 1986. El volumen del crédito en los bancos y fondos de desarrollo también se vio afectado, ya que entre 1982 y 1986 decreció un 15% anual en valores reales.²⁷

La realización de medidas de este tipo se llevó a cabo no sólo por medio de lineamientos de política sino que se aplicó también con el auxilio de medidas administrativas y de control. Por ejemplo, a partir de 1983 la normatividad presupuestal incluyó disposiciones sobre racionalidad, austeridad, y disciplina presupuestal, que limitaban la apertura de nuevas plazas (sobre los efectos en el empleo véase la sección sobre reforma administrativa), los pagos por honorarios y compensación, las adquisiciones y arrendamientos, las erogaciones por mantenimientos, comisiones y asesorías, publicidad, etc. También se dictaron medidas específicas para el control de subsidios y la realización de obras, de tal forma que estos gastos se vieron limitados tanto por los montos presupuestales mismos como por reglas adicionales.

En lo que se refiere a las relaciones internas entre Gobierno Federal y Administración Paraestatal también se dictó una nueva normatividad que estableció una relación jerárquica más estricta de cada entidad paraestatal con su cabeza sectorial y con dos dependencias federales (las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público), sobre todo para el establecimiento de regulaciones al gasto, a los ingresos, los subsidios y a los precios y tarifas. En estas mismas disposiciones se obligaba a las entidades paraestatales a establecer comités de productividad, de descentralización y crear controles para evitar prácticas de corrupción. Es decir, los lineamientos generales de la política económica y de otros elementos del discurso político se tradujeron en disposiciones específicas para las entidades públicas.²⁸

La nueva normatividad para el sector paraestatal se depuró con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que, según lo exponía el Ejecutivo al fundamentar la iniciativa correspondiente, busca la simplificación en el manejo de las entidades públicas, eliminar trabas y requisitos en su operación y otorgar una mayor capacidad de decisión a sus direcciones. Es decir, la Ley pretende, sobre todo, una mayor autonomía de gestión financiera a las paraestatales, y definir las normas de control del Gobierno Federal destacando los compromisos financieros y productivos en lugar de los adminis-

trativos. Sin embargo, se mantuvieron los mecanismos más importantes que establecen las relaciones con las dependencias globalizadoras del Gobierno Federal.

Reorganización del Sector Público

La reestructuración interna del aparato estatal se dio a través de dos líneas centrales: la reorganización de la administración pública y las medidas de control y organización del personal del Estado.

Dentro de la primera, se hallan la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la República, como instancia globalizadora de los sistemas de control interno, y la redistribución de funciones entre otras secretarías, particularmente para regular la industria paraestatal, unificar las acciones de política industrial con las de comercio exterior, ampliar facultades en materia de medio ambiente y reintegrar funciones que se habían asignado a organismos independientes.

Dentro de la segunda se pueden identificar dos objetivos: el orientado a sentar las bases para la creación del servicio civil de carrera, es decir, de un sistema de selección, capacitación y promoción del personal, y el que buscaba establecer responsabilidades y sanciones en la actuación de los trabajadores al servicio del Estado. Esto último se expresó en las reformas al Título Cuarto de la Constitución y en la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es importante destacar la connotación política que se le dio a este último grupo de medidas, que junto con la creación de la Contraloría, fueron identificadas como las primeras acciones para contener las prácticas de corrupción en el interior del Estado. Así, además de la eficacia y agilidad que se buscaba en el aparato público, se pretendía establecer en el sistema jurídico, "las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficiencia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que debe tutelar el servicio público".²⁹

Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre de 1982, se orientaron explícitamente a hacer factible la modernización del Estado y a establecer una nueva estructura de vigilancia y control, especificando también la reglamentación del gasto público. Se buscaba asimismo reflejar la renovación moral en el ámbito de la administración pública. Para ello se le asignó a la Contraloría la responsabilidad de coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto, vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, expedir normas, realizar auditorías a las dependencias de la administración pública federal, recibir las declaraciones patrimoniales de los servicios públicos, designar a los auditores externos de las entidades y proponer a los comisarios en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno de las entidades, y en general, llevar a cabo la función supervisora en la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En la exposición

de motivos de la reforma se señalaba que la Contraloría absorbería funciones que se encontraban dispersas en varias dependencias por lo que su creación no implicaría "recargar el aparato burocrático".

Por otra parte, se adecuaron las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano responsable de la planeación para elaborar el Plan Nacional y establecer normas de programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas. También se dejó abierta la posibilidad de que la SEP estableciera las políticas y directrices que el Presidente de la República aprobara para la modernización administrativa. Se modificaron también algunas facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, haciéndola responsable del establecimiento de precios y tarifas de las empresas del sector paraestatal y de la coordinación y vigilancia del sistema bancario nacional. A nivel sectorial, como ya mencionamos, hubo una redistribución de funciones que se tradujo en el surgimiento de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Energía, Minas e Industrias Paraestatal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Pero éstas no fueron las únicas reformas orientadas a reorganizar el sector público. En los años siguientes, sobre todo en 1983 y 1984, aparecieron una serie de acuerdos y decretos que de alguna manera buscaban continuar este proceso y complementarlo con disposiciones secundarias. A menos de un mes de modificada la Ley Orgánica, se creó la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, con lo cual se integraron a la Presidencia cuatro gabinetes especializados: económico, de comercio exterior, agropecuario y de salud. Según el artículo primero del acuerdo, estos gabinetes "son instancias presidenciales de coordinación para el cumplimiento de las políticas y programas del Gobierno Federal, convocados y presididos por el Presidente de la República". Un elemento que destaca en los considerandos es aquel que señala que para la coordinación entre las dependencias es necesario que el Ejecutivo Federal reúna el control, en detalle, de todo lo relativo a la organización, desarrollo y acuerdo de acciones coordinadas, derivadas de las reuniones de los gabinetes. Esto refrenda la concentración de funciones en el Ejecutivo Federal, reduciendo las posibilidades de una verdadera coordinación entre las dependencias del Sector Público.

Otro elemento de la reorganización fue la reintegración a las secretarías de una serie de funciones que tenían organismos independientes. Entre enero y abril de 1983 desaparecieron siete coordinaciones: la del Sistema Nacional de Evaluación, la de Proyectos de Desarrollo, la de Programa para Productos Básicos, la de Servicios de Salud Pública, la de Desarrollo de Centros Turísticos y la de Estudios Administrativos.³⁰ Una mención aparte merece el caso de la desaparición de la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Copiamar) que desde su creación, en 1977, había desarrollado importantes funciones de bienestar social, tanto a nivel de diagnóstico como de acciones concretas entre los sectores de la población en situación crítica —en cuanto a los llamados "mínimos de bienestar"—. El argumento central del acuerdo por el

Cuadro 4
Participación del Gasto en Administración y en Servicios Personales
dentro del Total. Gasto Corriente / PIB
(En porcentajes)

	1982	1985	1987
Administración y Poderes			
% del gasto programable	6,0	7,2	7,3
% del gasto total	3,3	3,7	2,8
Servicios Personales			
% del gasto programable	27,6	26,7	27,1
% del gasto total	15,3	14,0	10,6
Gasto Corriente			
% del PIB	18,7	17,6	16,2

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cuadro 5
Empleo del Sector Público Presupuestario

	1983	1984	1985	1986
Total	2.595.600	2.246.793	2.268.274	2.408.129
Sector Central	1.815.395	1.438.202	1.444.075	1.507.970
Sector Paraestatal	780.205	808.591	824.199	900.159
Empleo Nacional (Sector formal)	19.570.000	20.100.000	20.640.000	20.300.000
Participación del Sector Público Presupuestario en el Total del Personal Ocupado (%)	13,3	11,2	10,9	11,8
Participación del Sector Público Presupuestario en la Población Económicamente Activa (%)	11,7	9,8	9,5	9,7

Fuente: Elaborado en base a la información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. 1983-1986. Anexo de Agregados Económicos y de Cuentas Nacionales.

Cuadro 6
Estructura de la Administración Pública Federal

	1982	1983	1984	1985	1986
Secretarías	17	18	18	18	18
Departamentos de Estado	1	1	1	1	1
Procuradurías de Justicia	2	2	2	2	2
Subsecretarías	61	73	74	59 ¹⁾	59
Oficiales Mayores	7	22	22	20 ²⁾	20
Contralorías	7	22	22	22	22
Coordinaciones Generales	21	26	26	18 ³⁾	18
Direcciones Generales y unidades equivalentes	544	509	515	384 ⁴⁾	384
Comisiones, Consejos y otros	101	102	73	75	75

- 1) Como consecuencia de las medidas de racionalización del 26 de julio de 1985, se eliminaron 15 Subsecretarías: una en cada una de las siguientes Secretarías: Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Educación Pública, Salud, Reforma Agraria, Turismo, Procuraduría General de la República y con dos la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Departamento del Distrito Federal.
- 2) Se eliminaron las Oficinas Mayores de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- 3) Desaparecieron 9 Coordinaciones Generales: una en la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; dos en la Secretaría de Programación y Presupuesto y cuatro en la Secretaría de Relaciones Exteriores; y se creó una en la Procuraduría General de la República, por lo que se tiene un decremento neto de 8.
- 4) Se eliminaron un total de 134 Direcciones Generales y unidades equivalentes. Debido a la reasignación de funciones y compactación de unidades Administrativas, así como al cambio de nomenclatura que originó la racionalización administrativa se dificulta la presentación de las áreas tanto de nueva creación como de aquellas que se eliminaron, por lo que sólo se señala cuantitativamente los decrementos que presentan cada una de las dependencias.

Fuente: Miguel de la Madrid H., "Cuarto Informe de Gobierno", México, 1986. Anexos.

cual desapareció esta institución fue que era necesario vincular los programas de atención a grupos marginados con los objetivos de la planeación nacional y con los programas sectoriales, institucionales y regionales. Los programas que había venido desarrollando Coplamar se distribuyeron entre siete secretarías y entidades, argumentándose que se mantendría la atención a los grupos más débiles. A pesar de que el acuerdo no lo decía explícitamente, en otros documentos oficiales se señalaron las supuestas inconveniencias de Coplamar: "El presupuesto de la Coordinación había llegado a ser muy alto, además de que su integración había creado un pesado aparato burocrático. Coplamar había asumido funciones de bienestar social que eran competencia de varias secretarías de Estado y entidades paraestatales provocando un sinnúmero de duplicación de funciones.³¹

La desaparición de todos estos organismos y coordinaciones no impidió que en ese mismo año y los siguientes se crearan otros tantos con fines e integración diversos, como la Comisión Nacional de Alimentación, el Centro Nacional de Estudios Municipales, la Comisión Mixta Asesora de Políticas de Comercio Exterior, el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República, el Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial, la Comisión Nacional de Ecología, etc.

También se han tomado una serie de medidas orientadas a la simplificación administrativa, a regular las adquisiciones de las empresas, a establecer las bases de la relación entre las entidades y el Ejecutivo y a reducir y agilizar trámites.

El conjunto de reformas en la organización del sector público no ha tenido hasta ahora una incidencia significativa en el uso de los recursos disponibles. Según se muestra en el cuadro 4, los recursos destinados al renglón de administración y poderes han mantenido su participación en el gasto programable, representando alrededor del 7 por ciento en los últimos años, en tanto que han disminuido ligeramente su participación dentro del gasto total al pasar del 3,3 por ciento en 1982 al 2,8 por ciento en 1987.

Respecto del otro eje de la reorganización estatal —el relacionado con el personal del Estado—, se puede considerar que las acciones han sido desiguales y que fueron más claras las medidas iniciales para establecer responsabilidades y sancionar su incumplimiento que las orientadas a la profesionalización del personal. De hecho, se ha avanzado poco en la instrumentación del servicio público de carrera y a pesar de que se le otorgó la facultad a la Secretaría de Programación y Presupuesto para establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, a cinco años de ello, las acciones no han pasado de la instalación, en febrero de 1983, de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, en la que participa la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). En ella, al parecer, se discuten medidas como la elaboración de catálogos de puestos de trabajo, la compactación de las percepciones, la reducción de zonas y las prestaciones.³²

De acuerdo con la propia Secretaría responsable, se concibió al servi-

cio civil como un mecanismo que permitiría al Estado proporcionar a los trabajadores seguridad y permanencia en el empleo así como su mejoría económica. Las razones para que no se haya avanzado en esta dirección no parece ser de naturaleza jurídica o administrativa, ya que, por ejemplo, la propia SPP señaló en su informe de labores de 1984 que ya se tenía integrado el Proyecto de Ley del Servicio Civil,³³ el cual hasta la fecha no ha sido dado a conocer ni tampoco discutido abiertamente entre el conjunto de los trabajadores.

El nuevo marco jurídico que reglamenta las actividades del personal del Estado recibió una difusión muy amplia ya que desde el inicio de la administración se ofreció actualizar las bases constitucionales de responsabilidades de los ahora llamados servicios públicos y se propuso introducir nuevas normas de gestión para prevenir y sancionar "conductas inmorales de los funcionarios y empleados públicos". Se ofreció también eliminar las compensaciones al margen de la Ley, regular las prestaciones y prohibir el uso de bienes y servicios públicos para fines ajenos así como evitar negocios ilícitos de los contratos del gobierno y las empresas.³⁴

El nuevo Título Cuarto de la Constitución estableció los sujetos a las responsabilidades del servicio público, la naturaleza de las mismas y las bases de responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito, el juicio para exigir responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes, la sujeción a las sanciones penales y las bases de su aplicación, la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas y los plazos de prescripción para exigir responsabilidades.

La Ley Federal de Responsabilidades contempló un conjunto de obligaciones inherentes al cargo público y los métodos para su observancia. Se añadieron a los delitos de cohecho y peculado los del ejercicio indebido o abandono de funciones públicas, abuso de autoridad, coalición y otros más específicos. En el Código Penal se establecieron las sanciones que la nueva ley tipificó.

La evaluación oficial que se hace de este conjunto de medidas señala que se han reducido los hechos ilícitos cometidos por servidores públicos como resultado de estas nuevas disposiciones.

Un elemento importante de destacar en la evaluación del conjunto de medidas orientadas a la reestructuración y modernización estatal es que en general no han contemplado avances en los mecanismos de control y vigilancia "externas", es decir, la fiscalización de las acciones gubernamentales no se ha ampliado para dar cabida a los sectores sociales, e incluso las funciones del poder legislativo en este terreno no fueron mejoradas.

La incidencia de la reforma administrativa en el presupuesto parece reflejarse en la disminución del gasto corriente como proporción del producto al pasar del 18,7% al 16,2% entre 1982 y 1987. No obstante, en lo que hace al personal del Estado y a todas las medidas para suprimir la creación de nuevas plazas, se puede afirmar que no ha variado sustancialmente la participación de los empleos y remuneraciones del sector público dentro de los totales nacionales respectivos.

Descentralización

El gobierno mexicano ha abordado desde 1983 la descentralización a partir de tres perspectivas: la política, la administrativa y la económica. Las tres tienen puntos de contacto e instrumentos de realización que en ocasiones son comunes. El punto de partida fue el reconocimiento de que el centralismo "ha agotado sus posibilidades, de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante" para un nuevo modelo de desarrollo; aceptándose también que "las prácticas y mentalidades centralistas se han convertido en obstáculos que distorsionan la democracia, profundizan la desigualdad e imposibilitan el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país".³⁵

Además, se la ha ubicado como parte fundamental de la modernización del Estado, tanto en lo que se refiere a su organización como a la reforma de las instituciones y la constitución de nuevas relaciones del Estado con la sociedad. En lo político, de acuerdo al planteamiento gubernamental, la descentralización cumpliría su papel con la creación de las condiciones para dar vigencia al federalismo, y para hacer efectiva la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios. En lo administrativo, se concretaría en la transferencia de servicios y facultades del Gobierno Federal a los gobiernos estatales, en la desconcentración de decisiones y facultades a las representaciones federales y en la reubicación de oficinas y personal del Gobierno Central fuera de la Ciudad de México. En lo económico, la descentralización se llevaría a cabo por medio de la promoción económica de las regiones a través de diversos programas de desarrollo específicos y con la canalización especial de fondos presupuestales.³⁶

Entre estos aspectos, el mismo Gobierno Federal ha considerado a la reforma municipal como la más importante. Esta se ubicaba, según la concepción original, como parte de una redistribución de atribuciones y facultades entre los poderes federal, estatales y municipales, pero la reforma constitucional correspondiente sólo atendió aspectos de estos últimos y, colateralmente, algunos elementos relacionados con los poderes estatales. En su parte económica, la modificación constitucional relacionada con los municipios precisó sus fuentes de ingresos, especificó los servicios a su cargo y los facultó para formular y aplicar planes, principalmente de desarrollo urbano; en lo administrativo, se hizo explícita la competencia de reglamentación y la posibilidad de que las autoridades municipales establecieran convenios con las estatales; en lo político, lo más destacado consistió en la generalización del principio de la representación proporcional como procedimiento para la elección de los ayuntamientos (lo que hasta 1982 estaba restringido a los municipios con 300.000 o más habitantes) y en el otorgamiento a las legislaturas de los estados de la facultad para desaparecer o suspender ayuntamientos y revocar o suspender el mandato de alguno de sus integrantes.

En lo que se refiere a las relaciones entre la federación y los estados, la única innovación consistió en que éstos pueden convenir que los gobiernos de las entidades asuman como parte de sus funciones la ejecución y

operación de obras públicas y la prestación de servicios públicos. Sin embargo, sólo se trató de un reconocimiento constitucional de algo que había empezado a realizarse desde 1977 a través de convenios de coordinación para los mismos fines. Aunque la reforma incluyó importantes elementos políticos, su enfoque dominante se relacionó con las bases económicas que pueden permitir a los municipios asumir las tareas directas de gobierno y de gestión de servicios públicos. Sin embargo, no se modificó en forma sustancial el mecanismo que determina la mayor parte de los ingresos municipales: el sistema de coordinación fiscal.

A partir de la centralización tributaria que se generalizó durante la década pasada, se estableció una redistribución de recursos de la federación de los estados y municipios que condujo a que éstos pasaran a depender de las participaciones fiscales que les corresponden tanto en base a su aportación impositiva a la federación como en base a otros mecanismos de compensación para entidades de menor desarrollo. Este mecanismo, que desde 1977 se normó a través de la Ley de Coordinación Fiscal, permitió la unificación del sistema fiscal y simultáneamente provocó una merma de la recaudación directa de la cual se apropiaban los gobiernos locales. Ante su creciente incapacidad para financiar sus presupuestos, se incrementó paulatinamente la proporción que de los recursos captados por el Gobierno Federal se destinaban como participaciones a las entidades y a los municipios; y aunque éstas no llegaron a representar una proporción muy alta de la captación central, no obstante se constituyeron en la parte determinante de los ingresos locales. Hacia 1982, el 46% de los ingresos totales de las entidades provenían de estas participaciones, mientras que para los municipios la misma fuente significaba la mitad de sus ingresos.

En ausencia de un programa de gastos federales crecientes, que hubiera significado un estímulo regional y municipal, el instrumento que podía permitir un apoyo decidido a los estados y municipios era la redistribución de los recursos fiscales, incrementando la proporción correspondiente a las participaciones fiscales. Sin embargo, éstas tuvieron un crecimiento más dinámico a fines de la década pasada, que a partir de 1981, tanto en valores reales como en proporción a los ingresos presupuestales del Gobierno Federal. Si se atiende a estos indicadores, y a otros como la relación participaciones fiscales/producto, puede decirse que no se han presentado modificaciones importantes en lo que se refiere a la distribución de recursos entre federación, estados y municipios.

En cuanto a las modificaciones legales que podían traducirse en un incremento de las fuentes propias de ingresos de estados y municipios, no dieron los resultados esperados, como es el caso de los impuestos a la propiedad inmobiliaria, cuya administración incluso ha resultado difícil para la mayoría de los municipios.

En lo que se refiere concretamente a las relaciones federación-estados, se ha puesto más énfasis en los mecanismos de coordinación que en el desarrollo de programas conjuntos nuevos. Al igual que en el caso de las participaciones fiscales, se mantuvieron los convenios de coordinación³⁷ que ya existían hasta 1982, retomándolos a partir de entonces como el

Cuadro 7
Participaciones Fiscales a Estados y Municipios
(1981 - 1986)

	1981	1982	1984	1986
Como % del Gasto Público Total	6,6	4,7	6,9	4,5
Como % del Gasto Programable	9,4	8,5	12,9	10,6
Como % del PIB	2,3	2,4	3,2	2,3
Como % de los Ingresos Presupuestales del Gobierno Federal	18,3	14,8	17,8	14,8

Fuente: Elaborado a partir de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Cuadro 8
Gasto en Desarrollo Regional
(1981 - 1986)

	1981	1982	1984	1986
Como % del Gasto Público Total	2,5	2,0	1,9	2,0
Como % del Gasto Programable	3,5	3,7	3,5	4,2

Nota: Para 1981 y 1982 se hizo una reclasificación del gasto sectorial tomando en cuenta lo que a partir de 1983 se considera como gasto regional.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

medio para aplicar en los estados la política regional considerada en el Plan Nacional de Desarrollo. Los cambios más significativos que han experimentado estos convenios han sido los siguientes: a diferencia de lo sucedido hasta 1982, a partir de entonces la elaboración de los convenios de desarrollo federación-estados se lleva a cabo en las propias entidades; además, también se programa en ellas, a través de los comités de planeación de cada estado, una parte creciente del presupuesto federal a realizar en cada entidad federativa, con lo que se han abierto mayores espacios para la intervención de los gobiernos locales en la definición de los presupuestos. Sin embargo, tales avances se han visto limitados por el hecho de que no se han abierto canales para la participación directa de las organizaciones sociales y de los gobiernos locales en la definición de los planes y programas que se traducen en los convenios de coordinación; además, no se han establecido garantías que aseguren que las prioridades definidas desde los comités estatales de planeación para la aplicación del presupuesto federal en las entidades, no se vean alteradas por la integración final que del mismo presupuesto se hace en las dependencias centrales.

Si las participaciones a estados y municipios no han tenido un incremento sustancial en relación a lo que ya se venía ejerciendo, los programas de desarrollo regional, en cambio, han crecido en importancia. Esto es válido tanto por el número mismo de programas como por los recursos presupuestales federales que se les han dedicado. La planeación regional se ha ejercido en dos vertientes: una de regiones integradas, a partir de áreas económicas identificadas que incluyen uno o más estados, y otra de entidades especiales a las que se orientan más recursos que al resto de los estados. En la primera, hasta 1986 se iniciaron 7 planes, y 12 en la segunda.

Una característica importante de estos planes es que en algunos casos han generado hacia las regiones o entidades un importante flujo de recursos presupuestales federales, en algunos casos destinados a la infraestructura y en otros a obras de apoyo social, lo que les ha permitido en unos casos atenuar problemas de empleo durante los años de crisis o incluso mantener un ritmo de crecimiento superior a la media nacional, y en otros desarrollar programas localizados de atención a grupos marginados, con apoyos en alimentación y salud, por ejemplo.³⁸ Sin embargo, en ocasiones la mayor dotación de recursos se ha visto obstaculizada por inercias centralistas manifestadas en un control o supervisión permanente de dependencias federales que se traducen en restricciones para la ejecución de los programas o en retrasos originados en la lentitud de los trámites que los estados tienen que satisfacer.³⁹

Desde la perspectiva administrativa, la descentralización se ha desarrollado con procesos de diferente tipo, que se denominan indistintamente desconcentración y descentralización. Según las disposiciones originales, se trataba de:

a) descentralizar operaciones y funciones junto con los recursos y el personal correspondiente;

b) coordinar funciones con los gobiernos estatales y por su intermediación con los municipios;

c) reubicar territorialmente en los estados a algunas empresas para-estatales y

d) delegar facultades en las dependencias federales hacia las representaciones en los estados.⁴⁰

Posteriormente, el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal incluyó además como lineamiento la transferencia de entidades paraestatales administradas por el Gobierno Federal a los gobiernos estatales,⁴¹ y precisó las acciones a realizar en cada una de las líneas señaladas. Las actividades más importantes que se incluyeron eran las relacionadas con la descentralización de la educación básica y normal, y con los servicios de salud para la atención a la población abierta, que era donde se estaba avanzando desde antes de 1982.⁴² En estos casos, el Gobierno Federal retiene las facultades de normatividad, evaluación y control, proporciona los recursos a través de los convenios y transfiere las áreas operativas y de servicios a los gobiernos estatales, manteniéndose la relación laboral con la federación.

En lo que se refiere a la desconcentración de facultades de las dependencias federales a sus representaciones estatales, hasta 1986, se delegaron 462 facultades, sobre todo a partir de las decisiones tomadas a causa de los sismos de septiembre de 1985, que aceleraron la descentralización administrativa, aunque no al ritmo que era de esperarse. Hasta 1986, se había decidido la reubicación de 10 organismos públicos y se abrió un programa de traslado de personal, que en conjunto significó la salida de 32,000 trabajadores del Distrito Federal hacia los estados, aproximadamente el 1,3% del total de los trabajadores del Gobierno Federal y del sector paraestatal. Con lo que se ha previsto hasta 1988, el personal desconcentrado llegaría a 70,000, aproximadamente el 3% del total de los trabajadores del sector público federal.⁴³ En estos casos, la desconcentración y la descentralización administrativa no han significado todavía una modificación notoria de las proporciones que de los recursos presupuestarios administran la federación y los estados, ya que por lo que se refiere a la transferencia de organismos públicos y a la reubicación de entidades se trata de empresas u organismos que no tienen una participación importante en el presupuesto federal. Lo que sí está ocurriendo con algunos servicios, como los de la educación y salud, es que una mayor proporción del presupuesto de las respectivas dependencias se viene ejerciendo en los estados, aunque administrado todavía por las dependencias federales. En todo caso, lo que ya se observa es que la tendencia concentradora dominante hasta la década pasada se ha detenido, y más que resultados acelerados de la descentralización lo que se está presentando es el inicio de un proceso desconcentrador.

Perspectivas

Las consideraciones sobre las perspectivas de la reforma del Estado en los aspectos tocados en este trabajo parten de dos elementos básicos: 1) que la crisis estructural de la economía mexicana no ha sido superada, y

2) que el escenario más probable es el de un crecimiento relativamente bajo que seguirá asociado a una política de deuda externa similar a la efectuada entre 1983 y 1987 y a una reorientación que pretende sobre todo el impulso de las ramas vinculadas a la exportación y a la inversión extranjera.

La permanencia de la crisis estructural prolonga la vigencia del proyecto reformador y modernizador del Estado, que, como se dijo, ha pasado por diversas etapas en los últimos años. Es probable que independientemente de la conclusión de un período presidencial y el inicio de otro se sostengan algunas líneas del actual proyecto, tanto por el hecho de que algunos programas no han sido llevados hasta sus últimas consecuencias como porque en otros ya se han dado pasos difícilmente reversibles. Esto implica un escenario en el que puede haber derivaciones que marquen una diferencia en relación al período 1983-1987, pero que en lo esencial no se apartaría de la línea estratégica del proyecto modernizador; por ejemplo, puede esperarse un incremento de la inversión pública, pues el desarrollo de la infraestructura está vinculado al crecimiento de las exportaciones. Lo anterior es válido en lo que se refiere a la transformación de las relaciones Estado-economía en sus diversas expresiones.

Con respecto a otras expresiones de la reforma del Estado, las tendencias señalan la consolidación de algunos cambios que posiblemente se sostengan por la dinámica misma que han provocado. Este sería el caso, por ejemplo, de la descentralización, la desconcentración y el fortalecimiento municipal y del régimen federal, que han cobrado un impulso propio tanto por la sucesión de diferentes momentos de la reforma política como por el proceso de remodelación especial de la economía y del desarrollo urbano que se encuentra en curso. Esto implica, entonces, una línea de continuidad más clara en lo que se refiere a este conjunto de elementos, aunque seguramente los procesos respectivos adquirirán un ritmo diferente. Así, el escenario más probable ya mencionado del proyecto modernizador en lo económico confluiría con otra línea de reforma.

Hasta 1988, es previsible un sostenimiento y en algunos casos profundización de las medidas que a partir de 1982 han venido afectando la capacidad de influencia económica del Estado, pero incluso de 1988 en adelante puede quedar condicionada dicha capacidad por las decisiones que ya han sido tomadas y que tienen un alcance de muy largo plazo. Estas últimas se refieren por lo menos a dos grandes áreas: la derivada de los compromisos asociados a la renegociación de la deuda externa, y la que está determinada por las implicaciones futuras de la orientación que durante la presente década se ha venido dando a la economía. Los compromisos asociados a los acuerdos de la deuda no son irreversibles, ciertamente, pero de mantenerse la estrategia predominante para fines de los años ochenta y principios de los noventa, lo más probable es que dichos compromisos no se vean muy alterados. Sus consecuencias se harían visibles sobre todo en el sostenimiento de un servicio financiero por intereses y amortizaciones que no sólo afectaría la capacidad de crecimiento del país sino que también mantendría las restricciones que han modificado el papel tradicional que durante décadas tuvo el Estado mexicano en el desarrollo.

Lo dicho precedentemente tiene una expresión concreta no sólo con el mantenimiento de un bajo nivel de gasto sino también en el debilitamiento de la capacidad reguladora del Estado respecto de la economía. En cuanto a lo primero, hasta 1988 el esfuerzo seguiría concentrado en la liberación de recursos para hacer posible el sostenimiento del servicio de la deuda interna y externa que, de acuerdo a las previsiones disponibles, pueden seguir ocupando entre un 40 y 45 por ciento de los egresos gubernamentales hasta fines de la presente década. Esto implicará mantener las restricciones sobre otros sectores de los egresos públicos, sobre todo los corrientes, lo cual afectaría aún más la capacidad gubernamental para cumplir con la función promotora en lo económico y reguladora en lo social. Esta tendencia se ve reforzada por el proceso de reestructuración paraestatal, que tiende a modificar cuantitativa y cualitativamente el tipo de grado de intervención directa del Estado en la economía, aunque sin duda seguirá siendo determinante tanto en la producción final de algunas ramas como en la dotación de insumos y servicios.

De acuerdo a lo previsto hasta 1988, la intervención directa del Estado en la economía se eliminaría totalmente de algunas ramas (química, textil, hotelería, farmacéutica, petroquímica secundaria, vestido, electrodomésticos y otros bienes de consumo duradero) y se modificaría en otras en las que se está abriendo la participación privada. Esto, más las consecuencias de no entrar a actividades cada vez más dinámicas, está efectivamente transformando el tipo de intervención, que no se orientaría a liderar las nuevas ramas claves sino a consolidar la capacidad de dotación de insumos estratégicos y de producción de algunos bienes de capital. Esto coadyuvaría a consolidar o en ciertos casos a aumentar la capacidad de control de algunos grupos privados nacionales y de la industria transnacional sobre la economía mexicana. Además, reduciría la importancia que hasta la década del ochenta había tenido el Estado en la generación de empleo.

En lo que se refiere a otras áreas de influencia pública directa, en unos casos puede esperarse el sostenimiento de medidas que se están tomando desde 1982, y en otros la realización de cambios para compensar efectos negativos provocados por la política reciente. Los subsidios a los precios de bienes de consumo final o a los insumos, tanto de alimentos populares como de servicios o de productos para uso industrial, se encontrarían entre los primeros, ya que de sostenerse la distorsión que en el gasto provoca el servicio de la deuda, se seguirían ajustando algunos renglones del gasto con los que se está compensando el incremento de las erogaciones financieras. Sin embargo, esto enfrentará sin duda las presiones populares derivadas del deterioro que a partir de 1977 se viene dando en los salarios reales, y que hasta 1982 pudo ser compensado parcialmente con la dotación de bienes subsidiados. La caída salarial de 1977 a 1987 ha alcanzado tal profundidad que la recuperación del poder adquisitivo plantea un escenario muy largo y de lenta recuperación, que de no ser apoyada con medidas adicionales aumentará el grado de conflictividad política.

A diferencia de lo previsible con los subsidios y otros gastos públicos corrientes, es probable que en los próximos años se observe una recupera-

ción de las inversiones públicas, sobre todo en la infraestructura ya que el estancamiento, durante esta década, ha provocado, en unos casos, un deterioro, y en otros, algunos rezagos que dificultarán incluso el éxito del programa modernizador que se está impulsando. Aquí, ya son visibles las presiones empresariales que demandan al Estado mejores condiciones productivas, sobre todo en los casos en los que el mejoramiento de la infraestructura es una condición para la nueva orientación que se quiere imprimir a la economía, como por ejemplo el énfasis puesto a las exportaciones, vinculado al desarrollo de vías más eficientes de comunicación. De esta necesidad están surgiendo nuevas formas de asociación, como la que se presenta entre Estado y empresarios para la construcción de carreteras.

En cuanto a la regulación, y ya no sólo a la intervención directa, es probable que se mantenga una tendencia a debilitar la normatividad en algunas áreas: es el caso del sector financiero, la política de precios, la de inversión extranjera y la comercial. En el sector financiero la previsión puede derivarse de la consolidación que, desde 1983, han tenido algunos grupos financieros vinculados a las actividades no bancarias; en torno de ellos se ha reconstituido el grupo afectado por la nacionalización bancaria de 1982. Este proceso permitió que el grupo vinculado a tal reconstitución se encuentre nuevamente con capacidad de liderar los organismos empresariales cúpula. Ello otorga al nuevo sector financiero privado una gran capacidad de negociación que puede prolongar el debilitamiento relativo que ha sufrido la banca nacionalizada. Sin embargo, en lo que a política bancaria se refiere, es igualmente probable una variación del escenario principal que significaría una importante diferencia en relación al período 1983-1987. Tal variación puede provenir de la necesidad de eliminar el sesgo antiproduktivo de la política financiera, para que la banca pase a jugar un papel más activo en la modernización productiva a través del crédito; esto también es compatible con una promoción más agresiva de las exportaciones, tratándose de empresas nacionales; lo mismo, la continuidad de los programas de reconversión productiva en la industria; ambos programas requieren de una política crediticia más activa que podría llevar a una recuperación del papel económico que las sociedades nacionales de crédito han perdido en favor de los intermediarios financieros no bancarios que fueron reprivatizados. Eventualmente, además, aunque esto ya se ubicaría en un escenario diferente al aquí abordado, la política bancaria podría ser reorientada hacia los objetivos que inspiraron la nacionalización de la banca privada en 1982.

En cuanto a la inversión extranjera, es altamente probable que se avance en el esquema de relajamiento normativo que busca hacer más confiable y atractivo el régimen de inversión extranjera, —lo cual sería consistente con el esquema de continuidad asociado a las consecuencias de los acuerdos de la deuda y de la reorientación del modelo de crecimiento de la economía—. En cuanto a la regulación comercial, los tratados de incorporación al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas implican la continuidad del proceso de liberalización y apertura; esto tendrá repercusiones sobre lo que aún se mantiene del régimen de subsidios.

Si todos los elementos anteriores están más asociados al curso proba-

ble de la política económica para fines de la presente década y principios de la entrante, lo que se refiere a descentralización, desconcentración y reforma municipal, como elementos que también forman parte de la reforma del Estado, puede esperarse una más segura continuidad de las tendencias que se vienen presentando hasta ahora. Esto es previsible por varios motivos. Entre ellos se encuentra el hecho de que fuerzas centrífugas en el desarrollo mexicano se están haciendo presentes al menos desde la década del setenta, lo cual se está fortaleciendo por el hecho de que algunas ramas dinámicas de la economía están privilegiando su localización en áreas ubicadas fuera de los centros tradicionales, tanto por razones de costo, como de orientación hacia el mercado norteamericano o hacia otras áreas, lo cual favorece la instalación en regiones con condiciones más favorables para la exportación. Tal proceso ya notorio está asociado a la desconcentración administrativa y de servicios, y fortalece las acciones deliberadas que también se están realizando para descongestionar el área metropolitana de la Ciudad de México, sobre todo a partir de fines de 1985. Las consecuencias de lo anterior, sin embargo, no serán muy rápidas, y por lo que se refiere a la administración pública eso puede verse por el hecho de que en seis años (de 1983 a 1988) el Gobierno Federal sólo espera reubicar una proporción mínima del personal burocrático y relocalizar sólo organismos y empresas pequeñas. Por lo que se refiere a la reubicación industrial, ésta se está llevando a cabo en casos de plantas que tienen alta incidencia en la contaminación, pero tampoco es previsible que afecte en forma determinante y en plazos cortos la concentración industrial en las tres áreas que hasta ahora retienen la mayor parte de la producción de este sector.

En el caso de la tendencia a la consolidación de la importancia de los poderes locales, también es previsible que se sostenga, lo anterior puede explicarse por la importancia creciente que han cobrado los movimientos políticos regionales, que demandan entre otras cosas una efectiva descentralización hacia instancias estatales, aunque tal tendencia en algunos casos puede traducirse más en un fortalecimiento de grupos específicos que en una democratización del poder local. También es previsible que se consolide la tendencia hacia la descentralización fiscal, tanto por efecto del nuevo rol que pueden pasar a jugar paulatinamente los poderes estatales y municipales como por el hecho de que la desconcentración económica y administrativa implicará la necesidad de una mayor retención o disponibilidad de recursos para hacerla viable. Este mismo proceso estaría seguramente asociado a mecanismos más explícitos y operativos para la coordinación entre los poderes federal y estatales, y también a una participación más efectiva de las regiones en la determinación de prioridades de política, lo cual, para concretarse, tendría que traducirse en reformas sustanciales a los sistemas de planeación para dar cabida a una intervención regional que hasta ahora no existe.

En el caso de la planeación nacional la perspectiva es contradictoria. Por un lado, su futuro real como medio de inducción seguirá condicionado al esquema de política económica vinculado a la continuidad del actual proyecto modernizador, que al privilegiar las señales y los controles del merca-

do como orientadores del proceso económico desplaza a la planeación como elemento conductor de la modernización. Por otro, seguramente se sostendrán e incluso pueden ampliarse los espacios que ya se encuentran vinculados a la planeación en el terreno formal y operacional: su obligatoriedad para el sector público, la experiencia de integración de planes y programas, la existencia de una ley nacional y de leyes estatales de planeación, etc. Los estrechos espacios abiertos para la participación social en la planeación, por su parte, podrían eventualmente dar más cabida a la intervención real de diversos sectores pero esto ya se encontraría vinculado al avance de un efectivo proceso de descentralización política que a la fecha se encuentra estancado y que depende más del avance de la democracia política que de la consolidación aislada de espacios como el de la planeación.

Notas

¹ Para una síntesis de las propuestas y diagnósticos iniciales del Gobierno Federal durante el período 1971-1976, puede verse Banco Nacional de Comercio, *México: La política económica del nuevo gobierno*, México, 1971.

² Para una síntesis documental sobre estos temas entre 1976 y 1982, véase S.P.P., "El Ejecutivo ante el Congreso" y "Legislación y Documentos Básicos 1976-1982", México, 1982, en J.L.P. *Cuadernos de Filosofía Política*, varios números; Presidencia de la República - Secretaría de Gobernación, "Principales acciones emprendidas por el Ejecutivo Federal en apoyo a los municipios del país", México, 1982.

³ Para un análisis detallado de las implicaciones jurídicas de esta reforma constitucional, véanse las intervenciones de Arnaldo Córdova, *Diario de los debates de la LII Legislatura*, Cámara de Diputados, diciembre de 1982.

⁴ Wilker, Jorge, "La función del Estado en la economía", en varios autores, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983.

⁵ Véanse las ponencias iniciales del Seminario *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, Secretaría de Programación y Presupuesto, ed. Porrúa, México, 1981 y el debate habido casi dos décadas antes en el Seminario *Bases para la planeación económica y social de México*, Siglo XXI editores, México, 1978.

⁶ Véase Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988*, tomo 2, F.C.E., México, 1985.

⁷ Báltiz, Bernardo, *Diario de los Debates de la LII Legislatura*, Cámara de Diputados, diciembre de 1982.

⁸ Carrillo Flores, Antonio, "El concepto de la economía mixta", en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, ob. cit.

⁹ Córdova, Arnaldo, *Diario de los Debates*, ob. cit.

¹⁰ Idem.

¹¹ Véase Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, "Proceso Legislativo de la iniciativa presidencial de Ley de Planeación", México, 1983.

¹² de la Madrid H., Miguel, *Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral*, PRI-IEPES, octubre de 1981, pág. 84.

¹³ Idem.

¹⁴ Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, núm. 1, diciembre de 1982, págs. 20-22.

¹⁵ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*, mayo de 1982, págs. 176-183.

¹⁶ de la Madrid H., Miguel, Primer Informe de Gobierno, en Presidencia de la República, *Tres Informes de Gobierno*, 1985, pág. 30.

¹⁷ S.P.P., *Informe sobre las razones y criterios que fundamentan las medidas de reestructuración de la administración Pública Federal Paraestatal*, 1986, págs. 32-124.

¹⁸ Idem., págs. 126-246.

¹⁹ Idem., pág. 7.

²⁰ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1986*, marzo de 1987, pág. 132.

²¹ S.P.P., *Informe de Labores 1985-1986*, pág. 137.

²² Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1984*, pág. 73.

²³ Machado, Jorge, Peres, Wilson y Delgado, Orlando, "La estructura de la industria estatal 1970-1985" en CIDE, *Economía Mexicana*, núm. 7, 1985.

²⁴ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1986*, ob. cit. pág. 134.

²⁵ Machado, Jorge, Peres, Wilson y Delgado, Orlando, ob. cit. pág. 131.

²⁶ Véase Lustig, Nora, *Economic Crisis and Living Standards in México 1982-1985* (First draft), mayo 1986. Trabajo mimeografiado.

²⁷ Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *México. Principales temas económicos*, septiembre de 1986.

²⁸ Véase el Acuerdo sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus Relaciones con el Ejecutivo Federal, *Diario Oficial del 19-V-1983*, en Presidencia de la República, *El marco reglamentario para el cambio*, tomo 5, págs. 681-688.

²⁹ Exposición de Motivos de la Iniciativa de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *El marco legislativo para el cambio*, tomo 1, ob. cit.

³⁰ Presidencia de la República, *El marco reglamentario para el cambio*, tomo 4, junio de 1986.

³¹ Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988*, primer año, ob. cit.

³² S.P.P., *Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*, 1986.

³³ S.P.P., *Informe de Labores 1983-1984*.

³⁴ de la Madrid H., Miguel, Discurso de toma de posesión. Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, tomo 1, diciembre de 1982.

³⁵ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*, ob. cit., pág. 394.

³⁶ Véase Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1986*, ob. cit., págs. 285-316.

³⁷ Que sólo se transformaron de Convenios Unicos de Coordinación en Convenios Unicos de Desarrollo.

38 S.P.P. - S.E.P., 31 *Experiencias de Desarrollo Regional*, Editado por la SEP, México, 1985.

39 Silva, Fernando, "Planeación regional y descentralización", en Torres, Blanca (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, 1986.

40 "Decreto por el que las Dependencias y Entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa", D.O., 18-VI-84.

41 Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, México, 1985.

42 Véase, de los Reyes, Yolanda, *Descentralización de la educación*, y Dávila, Elena J., *Descentralización de los Servicios de Salud*, en Torres, Blanca, ob. cit.; y Presidencia de la República, Memoria de la Comisión Nacional de Reconstrucción, tomo II, *Comité de Descentralización*, 1986.

43 Poder Ejecutivo Federal, *PND, Informe de Ejecución 1986*, ob. cit.

El rol del Estado y los sistemas políticos del Caribe*

Neville C. Duncan**

Este trabajo analiza los sistemas políticos caribeños dentro de un marco general referido al Estado. No pretendemos ser originales, ya que gran parte de este análisis ha sido extraído de fuentes mejor articuladas, pero se espera que muchas de las cuestiones planteadas puedan estimular discusiones importantes, particularmente en cuanto a la organización del poder y a la distribución de los privilegios.

Parte I - Aproximaciones al estudio del Estado caribeño

Es común pensar en el surgimiento y el desarrollo del Estado, en su forma deseable, como una progresión lineal. Cualquier forma divergente es tratada como una aberración. Este trabajo intenta dirigir la atención hacia la multiplicidad de trayectorias históricas posibles de las formas estatales y por lo tanto de diferencias en el papel desempeñado por el Estado en diversas circunstancias. También se busca postular la visión de que, cuando se proponen nuevas formas de Estado, el científico político dispone de oportunidades creativas.

Una interpretación del pensamiento de Karl Marx sobre este tema se basa específicamente en una afirmación categórica e inequívoca que él mismo realizara en *A contribution to the critique of political economy*¹, en cuanto a que "la estructura económica de la sociedad [es] el fundamento real sobre el cual surge una superestructura legal y política". Esto evoca el "modelo marxista [ortodoxo] de la base y la superestructura, con todas sus

* 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 Institute of Social and Economic Research, University of The West Indies, Mona Campus, Jamaica.

connotaciones reductivamente deterministas y [su] falta de perspectiva histórica".² Con la adopción del sistema capitalista, el curso del desarrollo del Estado se vuelve "lineal y siempre igual, cualquiera sea la trayectoria particular de la sociedad en la cual se inicia y en la cual finalmente se disuelve".³

Existe una segunda posición que es contraria a la visión antes mencionada, y que surge de comentarios específicos de Marx sobre el Estado en los EE.UU., en el Imperio pruso-germánico, en Inglaterra y en Suiza, para nombrar algunos ejemplos. En esta visión, Marx habla claramente sobre la relación entre la diversidad de formas estatales y las distintas estructuras económicas de la sociedad. Por ejemplo, con respecto a los EE.UU., señaló:

"...la sociedad burguesa no se desarrolló sobre la base del sistema feudal, sino más bien sobre sí misma... El Estado, en contraste con todas las formaciones precedentes, estuvo desde el comienzo subordinado a la sociedad burguesa, a su producción, y nunca pudo pretender ser un fin en sí mismo."⁴

Es esta segunda visión la que contribuirá a la discusión siguiente sobre los sistemas políticos caribeños.

La contribución de Max Weber a esta postura, especialmente en relación con su análisis sobre dominación, subordinación, autoridad, fuerza y poder, buscó establecer que no existe una ley única de la historia, que los procesos históricos pueden tener más de un resultado, y que los episodios carismáticos no serán inevitablemente seguidos por un tipo determinado de sistema político. Además, desarrolló la visión de que el nacimiento del Estado se dio con el fin del patrimonialismo, cuando el Estado se diferenció de la sociedad civil y se configuró como una institución distinta dentro de la sociedad.

Su visión de la institucionalización y de la racionalización, adoptada por los analistas de sistemas, condujo a una seria subestimación de la importancia de la noción de poder, y, más aún, a la opinión de que podían llegar a una definición de la política aplicable a todas las sociedades, en todas las regiones geográficas o en todos los periodos históricos. De este modo, desafiaban la idea de que el Estado surgía en un momento específico de la historia de una sociedad dada.

Badie y Birnbaum⁵ sostienen que el Estado no debe ser visto como el producto inevitable del desarrollo político, que es incorrecto considerar al Estado como el único modo de gobernar a las sociedades en cualquier época y lugar, y que, en cada sociedad, los procesos históricos particulares fomentan la construcción del Estado en mayor o menor medida.

El problema central en la teoría política

Un problema central en la teoría política consiste en cómo establecer límites a las demandas de autoridad y a las de libertad, definiendo sus límites con precisión. Según la sociedad y sus necesidades históricas particulares, debe por lo tanto resultar posible admitir que

"...puede haber múltiples caminos (incluso no convergentes) hacia la modernidad política, y que el movimiento vertical desde un camino hacia otro puede ser posible, así como el movimiento horizontal hacia y desde subtipos de régimen en la misma trayectoria".⁶

Esto forma parte de un conjunto de supuestos utilizado por Schmitter para sugerir tres caminos de desarrollo que son considerados respuestas distintivas a la modernización y el desarrollo. Los describió como regímenes pluralista-democrático, monocracia colectivista (autocracia totalitaria) y autoritario corporativista.

Estos caminos modales (que son específicos) surgen de varios tipos de sistemas oligárquicos tradicionales. Se basan en sucesivas redefiniciones sobre el alcance de la ciudadanía, de la participación y de la penetración de la política autoritaria; según la historia sociopolítica de un país, resultará más difícil realizar desplazamientos laterales desde un camino modal hacia otro, si bien, en la evolución siempre existirán varios puntos de inflexión en los cuales tales movimientos serán probables e, indudablemente, una revolución acabada podría forzar tal desplazamiento.

Existe otro modo de considerar la articulación de este modelo sociológico de casilleros, esto es, deductivamente, utilizando la idea, habitual en el análisis politológico, de que el desarrollo político puede ser visto como el resultado de dos procesos intrínsecamente conflictivos del cambio político estructural:

1) la difusión de los recursos de poder hacia elementos más amplios de la sociedad, y

2) la concentración de recursos en un conjunto de instituciones impersonal y centralizado, que toma decisiones autoritariamente con un monopolio de violencia legítima que le permite forzar el acatamiento.

Esto permite varias combinaciones, pero, básicamente, se pueden identificar tres situaciones, en un sentido amplio:

a) cuando la difusión de instituciones participativas nuevas y autónomas precede y mediatiza el proceso por el cual se localizan en el Estado cada vez más recursos, entonces tiende a establecerse la trayectoria democrática pluralista;

b) si ambos conjuntos de instituciones son destruidas por medios revolucionarios y una tercera institución, el partido monolítico único, emerge para controlar el aparato burocrático del Estado y los medios de articulación de intereses y actitudes, entonces tendería a establecerse el modo monocrático colectivista;

c) si existe una continuidad histórico-institucional pero el Estado, concentrando en sus manos los recursos emergentes creados por el desarrollo, logra subordinar y manipular las asociaciones representativas autónomas, entonces el modo que se establece es el autoritario corporativista.

Es posible aplicar el modelo de Schmitter⁷ a los Estados caribeños anglófonos, en la esperanza de arrojar alguna luz sobre ellos.

Carl Stone⁸, al hablar sobre los motivos por los cuales las instituciones

estatales democráticas liberales han sobrevivido a varios desafíos críticos, señaló que:

"Las etapas finales de la transición hacia la democracia [en Jamaica] durante el período de posguerra estuvieron acompañadas por un rápido crecimiento y diversificación de la economía que crearon nuevas fuentes de riqueza, expandieron el espacio político y social para distintas clases, y por lo tanto contribuyeron al proceso de acuerdos políticos y negociación de intereses que es tan crucial para la democracia liberal."

De este modo, los órganos estatales adquirieron un alto grado de legitimidad. En pocas palabras, puede decirse que la supervivencia de instituciones estatales demo-liberales se ha basado en un alto nivel de continuidad histórica institucional que se dio junto con un proceso de difusión de poder, en un período de expansión económica que permitió a los gobiernos llevar a cabo desarrollos infraestructurales y objetivos de bienestar social generalizados.

En otro trabajo⁹, y al dar cuenta de los altos niveles de legitimidad en los Estados caribeños, que permitieron que la región mantuviera un alto grado de calma y estabilidad frente a tremendas crisis económicas, Stone esbozó nueve características de estos Estados. Sobre la base de un *ethos* social democrático,

1. el Estado brindó servicios sociales avanzados (salud, educación, etc.) a las clases mayoritarias;
2. el Estado planeó el curso del cambio económico mediante una política de liderazgo estatal, orientación y regulación del sector privado;
3. el Estado ha negociado precios y acceso favorable a mercados europeos ex-coloniales, para las exportaciones agrícolas tradicionales, y ha regulado la agricultura de exportación mediante cámaras de productores;
4. el Estado ha brindado un vasto conjunto de servicios públicos, en particular de servicios económicos, y en consecuencia se ha convertido en el mayor empleador de mano de obra asalariada;
5. el Estado ha negociado asistencia económica por parte de gobiernos y agencias internacionales amistosas, logrando el ingreso del capital necesario;
6. el Estado ha intentado promover la inversión del sector privado en áreas particulares de la economía;
7. el Estado ha brindado servicios técnicos, crédito y orientación a los "pequeños productores";
8. el Estado tiene una tradición de desarrollo de ideologías reformistas y prescripciones políticas que son utilizadas para definir el interés nacional y establecer una base para reconciliar conflictos entre distintas clases;
9. el Estado ha desempeñado un papel sumamente significativo en la provisión de mercados protegidos para los productores locales.

De esta manera, Stone parece establecer la centralidad de las instituciones políticas caribeñas en la vida del Estado y la sociedad. Así, también, el Estado es considerado (en términos funcionalistas como instancia racional) imparcial en sus perspectivas y universalista en sus demandas.

Otros estudiosos han analizado esta idea, refiriéndose al Estado post-colonial superdesarrollado, o al Estado bonapartista aludiendo aquí a la relativa autonomía del Estado posterior a la independencia.¹⁰ Al señalar que el Estado post-colonial parece poder obviar los procesos normales de constitución de la sociedad burguesa; asumir iniciativas económicas que, en los Estados metropolitanos, estarían reservadas al sector privado; imponer severas restricciones a las actividades de sus burguesías nacionales; y adquirir, prácticamente a voluntad, poderes casi fascistas contra sus ciudadanos bajo la forma de provisiones de estados de emergencia, actas de seguridad, actas de orden público y otros tipos de legislación similar, se sostenía que estos resultados se debían a que el Estado post-colonial emergió del Estado colonial con todos los aparatos de control intacto y con el comportamiento sociopolítico apropiado bien internalizado.

Aunque esta perspectiva surgió supuestamente dentro de una orientación neo-marxista, está en un todo de acuerdo con los supuestos teóricos funcionalistas en lo que respecta a las cuatro dimensiones centrales del proceso de modernización y de construcción del Estado, esto es, diferenciación, autonomización, universalización e institucionalización.¹¹ Básicamente, es un enfoque en el cual resulta posible que el Estado se desarrolle aparte de las fuerzas y clases sociales, tornándose más independiente del medio social. Esto es en parte lo que pensaba Marx, al demostrar cómo era posible, en un momento en que las clases contendientes eran débiles, que un régimen adquiriera "independencia" basándose en su control de la burocracia civil y en un aparato militar y policial poderoso, esto es, basándose en el control de ciertos recursos específicos. Para Marx, esta situación estaba destinada a no perdurar.

De alguna manera, no es satisfactorio considerar al Estado post-colonial como puramente superdesarrollado, o como una aproximación en distinto grado, al modelo bonapartista. Como veremos más adelante, la autonomía o "independencia" del Estado de las fuerzas sociales está presente en los Estados fascistas, como una degeneración de la forma estatal democrática liberal, y en la forma estatal monocrática colectivista, como "estatismo". En efecto, en los tres sistemas estatales modernos se revela habitualmente una creciente autonomización del poder gubernamental, en el cual los órganos estatales desempeñan un papel cada vez más intervencionista incluso en los Estados democráticos liberales avanzados en áreas de la vida nacional que eran antes sacrosantas.

Al describir y analizar la sociedad post-colonial, Ziemann y Lanzendorfer¹² adoptan una posición sobre la naturaleza del Estado periférico que parece de gran ayuda. Estos autores cuestionan la idea de que un Estado puede ser fuerte sin clases sociales fuertes, idea implicada en enfoques que otorgan un rol abrumadoramente central al Estado post-colonial. Advierten que:

"...sin una correcta evaluación de la autonomía estatal, no puede haber una explicación significativa del papel desempeñado por quienes tienen el poder estatal. Si no se ve al segundo en términos del primero, basándose en Saul y Alavi respecto de lo que éstos dicen sobre el rol de los represen-

tantes del Estado, entonces la relativa autonomía del último es vista de manera voluntarista, implicando el peligro de ilusiones revisionistas o reformistas sobre la efectividad del Estado, o de culpar a estos representantes por el fracaso de una política determinada debido a su mala gestión, lo cual podría remediarse mediante una administración más racional o el reemplazo de las personas involucradas.¹³

Al considerar que la naturaleza del Estado periférico implica la unidad y la existencia simultánea de aspectos lógicamente no separables del Estado, tales como "debilidad", inestabilidad, legitimidad restringida, "fuerza", "intervención permanente", etc., Ziemann y Lanzendorfer¹⁴ ofrecen una herramienta más sofisticada para el análisis del Estado post-colonial, cualquiera sea la forma estatal política dominante en un momento determinado. La peculiaridad del Estado post-colonial, que manifiesta características similares a aquellas que se encuentran en los Estados democráticos liberales de los Estados capitalistas avanzados, es:

"...la falta de coincidencia entre base y superestructura, [la cual] conduce inevitablemente a una dialéctica no recíproca entre ambas: la base económica que determina el desarrollo histórico y, en consecuencia, también determina la superestructura, es diferente de aquella sobre la cual puede reaccionar el Estado —la primera es una totalidad, y la segunda es una parte de ese todo."¹⁵

Así, para ellos, el Estado nunca es en realidad fuerte o débil, dado que experimenta permanentes crisis económicas y políticas que no son nunca aliviadas o superadas: en el mejor de los casos, sólo son desplazadas hacia otro nivel. No se sorprenderían, por lo tanto, si la característica del régimen post-colonial fuera ser un régimen paternalista del tipo militar-burocrático-tecnocrático.

En resumen, los sistemas estatales del Caribe anglófono (con la excepción de quizás dos aberraciones) están firmemente encauzados en la trayectoria democrática pluralista, demostrando una notable resiliencia ante muchos desafíos sistémicos, sin desplazarse hacia nuevos caminos modales de desarrollo. En tanto Estados post-coloniales, existen muchas variaciones nuevas y peculiares entre éstos y los Estados democráticos liberales de los países capitalistas. En general, sin embargo, la ida y vuelta de los conflictos políticos, organizacionales e ideológicos en estos Estados tiende a ser retringida por el medio sociopolítico, o a reflejarlo. La crítica lucha entre las diferentes tendencias (por un lado, las que se inclinan hacia el liberalismo, y por otro las que favorecen la democracia) se ha verificado, en su mayoría, dentro de la precaria arena de la forma modal. La democracia liberal, propiamente entendida, descansa sobre una tensión dinámica entre el principio de igualdad, por una parte, y el individualismo posesivo, por otra.¹⁶ En forma simultánea, el Estado es increíblemente vulnerable y sensible a las crisis, pero también puede absorber, con gran flexibilidad, una tremenda cantidad de golpes, incluso frente a la injusticia y la explotación más manifiestas.

Sin embargo, una vez que se adopta una posición, en el sentido de que el Estado democrático liberal fue una "innovación desarrollada dentro de un

contexto geográfico e histórico específico", resulta entonces necesario examinar otras formas estatales modernas y cualquier otra variedad interesante dentro del marco modal particular. A este respecto, deberemos estudiar el desarrollo no capitalista dentro del marco de la forma política monocrática colectivista, entrando en una discusión referida a la forma estatal degenerativa posible en esta trayectoria. Al analizar formas estatales degenerativas, se considerará el fascismo (incluyendo el sistema de apartheid) dentro del modo democrático pluralista.

El modo autoritario corporativista merece atención especial, dado que, a diferencia del tipo monocrático colectivista, existe típicamente una continuidad histórico-institucional, "pero el Estado, al concentrar en sus manos los recursos emergentes creados por el desarrollo, logra subordinar y manipular las asociaciones representativas autónomas."¹⁷

Mientras que, teóricamente, esta forma modal está basada en la idea marxista de la independencia del Estado, incluyendo rasgos característicos del bonapartismo, en la práctica sus rasgos son más complejos y extensos. El "beneficio" más importante de los sistemas estatales que se aproximan a este modo es que "tienen la capacidad de desplazar y transferir recursos a través del tiempo y en relación a las áreas-problema de gobierno y de explotar la experiencia tecnocrática". Esto tiende a brindar una considerable flexibilidad y estabilidad a los agentes estatales. Schmitter¹⁸ lo ve como un síndrome, con las siguientes características:

1. el proceso político está dominado por una élite heterogénea, compuesta de "órdenes" funcionalmente diferenciados y burocráticamente organizados;
2. el sistema es no competitivo;
3. todas las organizaciones políticas son penetradas por el Estado, esto es, están controladas desde arriba;
4. los "órdenes" no son políticamente iguales, ya que predomina frecuentemente el militar;
5. se fomentan las interacciones y los intercambios verticales y compartimentalizados;
6. las interacciones y los intercambios horizontales, sobre una base de clase o regional, son desalentados, si no prohibidos;
7. los procesos de selección electoral y de toma de decisiones legislativas están controlados por un partido único o dominante, que ni monopoliza el acceso a los roles de influencia ni impone una conformidad ideológica rígida;
8. se cultiva deliberadamente una base de legitimidad múltiple —una mezcla calculada de principios racionales tradicionales, carismáticos y legales— y se demanda de los subordinados la aceptación más que el apoyo o el entusiasmo activos;
9. el proceso de toma de decisiones es tan despolitizado y desideologizado como resulte posible;
10. los problemas emergentes son convertidos en cuestiones legales y administrativas;
11. los desafíos a la política vigente son habitualmente enfrentados

mediante la cooptación y el privilegio selectivo, más que a través de la modificación sustancial o la represión absoluta.

Muchos de estos regímenes se originaron como resultado de un golpe militar, o de la acción grupal popular, en la que luego el grupo se militariza y comienza a apoyarse más en el poder coercitivo militar que en la movilización y la participación populares. A diferencia del caso de una verdadera revolución, en la que las instituciones asociadas con la difusión del poder y con la concentración de recursos del Estado son destruidas, en Grenada, luego del golpe del 13 de marzo de 1979, hubo un nivel sustancial de continuidad institucional, brindando las condiciones (en la ausencia de una estructura organizacional política, basada en las masas, de poder popular) para que, elementos del ejército o aquellos que tenían influencia sobre él, pudieran realizar las ejecuciones sumarias que contribuyeron significativamente a la caída de la "revolución".

Resulta indudable que el rápido crecimiento del autoritarismo en Guyana se debió en gran parte a la rápida militarización de la sociedad emprendida ostensiblemente para defender al Estado del ataque de Venezuela. La cúpula partidaria del PNC tenía agencias especializadas, tales como el ejército, y una burocracia completamente corrupta (y por lo tanto totalmente subordinada) sobre la cual establecerse sin oposición efectiva. También ayudó, seguramente, la composición racial de Guyana.

Una de las dificultades encontradas al tratar de hacer una descripción concisa de Guyana bajo el régimen de Burnham, fue la de decidir si manifestaba tendencias fascistas, y por lo tanto una situación de caso peor que bajo la democracia liberal, o si era un Estado autoritario corporativista por derecho propio. A pesar de la sustancial nacionalización, Guyana no ha encontrado el modo de institucionalizar los principios socialistas en las organizaciones sociopolíticas, más allá de la proclamación de una constitución socialista. En muchos sentidos, ha intentado comportarse como un Estado corporativista (por ejemplo, la incorporación de personas pertenecientes a minorías en altos cargos de gobierno, y la distribución de las bancas de la asamblea sobre la base de elecciones fraudulentas). No obstante, sus actividades económicas evidencian estrategias de la libre empresa, y son esencialmente del tipo monopolístico estatal, en las que el Estado se convierte en el propietario jurídico de los medios de producción, distribución e intercambio. Bajo el régimen de Burnham, las actividades políticas frecuentemente estaban basadas en un terrorismo institucional puro, y ofrecían salvación "otorgando total poder a una élite partidaria bien disciplinada, la cual, bajo la guía de un líder inspirado e incontestado, restauraría la unidad del país y lo conduciría hacia acciones de una grandeza sin paralelos".¹⁹ Sin embargo, este tema está todavía sujeto a discusión.

Para establecerse en el camino modal de la monocracia colectivista (autocracia totalitaria), las instituciones preexistentes deben ser destruidas por medios revolucionarios, y una tercera institución, el partido monolítico único, debe surgir para controlar el aparato burocrático del Estado y los medios de articulación de intereses y actitudes. Esta es una forma de Estado que normalmente se asocia con el comunismo, especialmente el orden socialista científico fundado en los principios marxista-leninistas.

En el Caribe, el Estado que articuló la intención de orientarse según los principios marxista-leninistas fue Grenada, bajo el régimen del PRG, pero encontró dificultades para concretar el desarrollo no capitalista, y más aún, luego del golpe que lo lleva al poder, para destruir las antiguas formas institucionales y continuar funcionando efectivamente en la comunidad internacional. Hubo organizaciones populares, por supuesto, pero el modo partidario leninista nunca fue efectivamente puesto en práctica a partir de una base organizacional de masa. La prueba del hecho de que nunca se institucionalizaron cambios estructurales de largo alcance, y de que las viejas estructuras no fueron destruidas, consiste en la reinstauración en Grenada de un gobierno burgués y su (hasta ahora) imperturbada existencia. Esto no significa que el interregno de Bishop no lograra algunas cosas. Para aquellos que trabajaron con el PRG, fue una experiencia sumamente interesante y potencialmente transformadora.

Los Estados caribeños anglófonos, con una experiencia suficiente respecto del verdadero funcionamiento del sistema democrático liberal, tendrían dificultades para realizar una transición hacia un sistema socialista, a menos que, en primer lugar, hubiera una ruptura consistente del orden existente, junto con un líder carismático firmemente preparado para realizar este tránsito. En forma alternativa, la ruptura del orden existente, debería estar acompañada por la destrucción y el total descrédito de las instituciones de poder, incluyendo los grupos con poder de veto. Por lo tanto, es probable que el desplazamiento modal más posible sea hacia la forma autoritaria corporativista, basada en arreglos tri o multipartidarios, incluyendo un fuerte control político sobre estructuras específicas tales como un ejército disciplinado y la burocracia. Sin embargo, ha sido el modelo no capitalista el que se ha propuesto como el instrumento para que los Estados caribeños realicen una transición modal (relativamente pacífica) de la democracia liberal hacia alguna forma de sistema de Estado socialista.

Para la vía no capitalista²⁰ resulta esencial la afirmación de Lenin en el sentido de que no es necesario que las naciones atrasadas atraviesen una etapa capitalista. Es durante la etapa del desarrollo socioeconómico del país recientemente liberado que se alcanzarán los pre-requisitos vitales para la transición hacia la construcción socialista, mediante métodos no capitalistas. Los que proponen este enfoque insisten en que la vía no capitalista no implica una formación social separada, a mitad de camino entre el capitalismo y el socialismo, sino que está positivamente comprometida en la creación de la base material y técnica para el socialismo y en la creación de una clase trabajadora que pueda desempeñar su importante papel en la transformación de la sociedad. En este proceso, y en la constitución de una alianza fundamental entre las masas trabajadoras no proletarias, semi-proletarias y proletarias, junto con cierta coalición con sectores patrióticos de la pequeña y mediana burguesía, depende críticamente de una victoria decisiva de la revolución de liberación nacional y del surgimiento inmediato de una estructura de autoridad resuelta que esté totalmente comprometida en la construcción del socialismo. Esto es más fácil de decir que de hacer, y los que tienen esta posición admiten que será difícil y que fácilmente pueden

ocurrir retrocesos. Dentro de este hemisferio, y no obstante el surgimiento de Cuba como Estado socialista, cualquier acción decidida de los EE.UU. contra un Estado pequeño puede hacer que los movimientos hacia adelante se reviertan o queden bloqueados.

Así como el sistema democrático liberal tiene su forma estatal degenerativa, la autocracia totalitaria tiene la suya. En lo que respecta a Marx y Lenin, para que el comunismo auto-afirmado pudieran surgir, el Estado socialista debía tener un carácter desalienante y desarraigar las estructuras y los valores burgueses.²¹ Puede ocurrir una degeneración del Estado socialista, cuando la oligarquía se convierte en la fuente de una nueva y terrible alienación, cuando surge una nueva forma de propiedad —la propiedad estatal (también de clase)— aportando un nuevo modo de alienación económico-política, y cuando existe la tendencia del aparato del Estado a emanciparse de la sociedad, a dominarla, y a dar prioridad a la consecución de sus propios intereses por sobre todos los demás.²² La propiedad estatal y el monopolio absoluto del poder (por supuesto, en el nombre de la clase obrera) son ahora considerados esenciales para el camino modal monocrático colectivista. Estos regímenes se convierten en aberraciones cuando adquieren permanencia y no son más una transición; cuando siguen manteniendo un monopolio absoluto de la vida social. No existe en el mundo ningún Estado que responda exactamente a estas características, pero ésta es una degeneración de una forma estatal que debe ser evitada cuidadosamente.

Esto nos lleva de vuelta al principio, en cuanto a que el problema central de la teoría política consiste en examinar las demandas de libertad y de autoridad y en establecer un equilibrio apropiado para el logro de condiciones de vida dignas para todos. Nuestra tesis es que no hay necesidad de aceptar una progresión lineal en el desarrollo del Estado, y que tampoco existe una razón necesaria por la cual el modo democrático pluralista sea la única forma estatal moderna compatible con el industrialismo. Básicamente, hay una serie de trayectorias y de variaciones de las mismas que pueden producir formas estatales apropiadas para el Caribe.

Un tema sobre el que podemos detenernos consiste en que, aunque hubo numerosos puntos de convergencia entre los Estados caribeños anglófonos, originados en su historia común, y aunque podemos decir que éstos son en su mayoría Estados democráticos liberales, cuando analizamos su funcionamiento real, más allá de las generalidades, encontramos que en cada país, los procesos históricos particulares fomentan en mayor o menor medida la construcción del Estado. Es posible que, en el análisis, debamos concentrarnos menos en la construcción del Estado y en un rol central continuado del Estado, y más en la proposición de que el régimen político del futuro puede ser un Estado sólo nominalmente. Cuando se difundan las ideas sobre la verdadera participación de los trabajadores en los procesos decisionales, cuando se desarrolle un compromiso con los principios de la auto-gestión, y cuando los movimientos cooperativos penetren en la sociedad (para nombrar sólo algunas de las posibilidades), es posible que el Estado que conocemos, y que deriva de un pasado europeo,

deje de existir. Después de todo, Marx puede haber estado en lo correcto en lo que respecta a la desaparición del Estado. Dado que éste surgió en un contexto histórico específico, puede muy bien desaparecer en otro contexto, a pesar de su actual resiliencia existencial. Tal análisis debe ser tema de otro estudio.

Hasta ahora, hemos examinado una construcción analítica llamada el Estado y su rol. Al hacerlo, no hemos considerado el liderazgo del cual dependen, en forma crucial, todas las formas estatales. El próximo capítulo de este trabajo se ocupará de un pequeño pero pertinente conjunto de temas relacionados con la cuestión del liderazgo político en el Caribe, y analizará brevemente los modos de examinar empíricamente la experiencia del Caribe anglófono, con sus formas democráticas liberales y las aberraciones que se han producido.

Parte 2 - Normas organizacionales y liderazgo: algunas consideraciones teóricas

Esta segunda parte está basada en la fundamental contribución de Christopher Clapham, a través de su libro *Third World politics: an introduction*²³, y en la perspectiva desarrollada por G. K. Danms²⁴, específicamente con relación al Caribe anglófono.

El punto de partida para todo análisis exhaustivo del liderazgo se encuentra en Max Weber. Obviamente, mucho antes que él, Platón, Aristóteles, Maquiavelo y Pareto trataron este tema en forma sumamente interesante. Weber identificó tres modos según los cuales un sistema de dominación obtiene legitimidad. Estos se han convertido en el punto de partida efectivo para todos los análisis sobre los estilos de liderazgo y las normas organizacionales. Los tres modos son la autoridad tradicional, la autoridad carismática y la autoridad legal racional.

La base de la autoridad legal racional es que los individuos que ocupan cargos públicos, con poder sobre sus conciudadanos, ejercen ese poder de acuerdo con una estructura legalmente definida que apunta hacia una meta públicamente reconocida. El uso del carisma es un intento de articular formas distintivas de la política, que se dan cuando nuevos grupos sociales son rápidamente incorporados en el proceso político. Era la situación peculiar en la cual éstos estaban trabajando, más que cualquier cualidad personal inherente a ellos mismos, lo que distinguía a los líderes nacionalistas de los políticos "rutinizados" que se ocupaban de dirigir un sistema existente —aún cuando la movilización de nuevos grupos a menudo requería un nivel de liderazgo personal que se reflejaba en el prestigio adquirido por el líder mismo.

La autoridad tradicional o patrimonialismo es el tipo en el cual la autoridad es atribuida a una persona más que a un funcionario. La persona está firmemente anclada en un orden social y político. La situación clásica es el feudalismo, en el cual la comunidad política se mantenía unida por un juramento de lealtad o por lazos familiares.

Clapham²⁵ sostiene que la situación del liderazgo en los países del Tercer Mundo se aproxima más al tipo patrimonial que, como mantienen algunos, al tipo carismático o de la relación "héroe-multitud", y la describe como neo-patrimonialismo. Este representa una forma organizacional en la cual las relaciones de tipo patrimonial amplio penetran en un sistema político y administrativo, que está formalmente construido según lineamientos legales racionales. Los funcionarios ocupan posiciones en organizaciones burocráticas con poderes formalmente definidos, pero ejercen esos poderes (en la medida en que pueden) como una forma no de función pública sino de propiedad privada. Correspondientemente, su comportamiento está diseñado para desarrollar un *status* personal más que para desempeñar una función oficial. La relación entre los líderes y sus clientes o subalternos es de subordinación personal. Tal liderazgo se reserva el derecho de intervenir en cualquier ministerio, departamento o proceso político oficial, en cualquier etapa o nivel, no obstante el caos que tal intervención puede ocasionar. Una prueba de la instauración de este tipo de líder consiste en observar cómo se comportan sus colegas "senior", especialmente si se encuentra en el exterior.

Típicamente, el proceso de toma de decisiones espera su regreso, y sus colegas son siempre reacios a tomar decisiones. Todas estas características cumplen la valiosa función de mantener una única fuente de autoridad. El neo-patrimonialismo es entonces un sistema en el cual las consideraciones de beneficio personal y el intercambio de favores reemplazan a las obligaciones recíprocas que caracterizan al patrimonialismo en su forma original.

Obviamente, la referencia al liderazgo no implica que exista una elite política. Alude específicamente al líder máximo y al papel especial que desempeña en la caracterización del Estado en un momento particular. Los líderes máximos siempre establecen un régimen personal, dejando su marca sobre todas las iniciativas, y buscan modelar las políticas y la política de la forma que ellos quieren. De hecho, tanto sus colegas como sus partidarios en general se apresuran a colocar estos nuevos líderes sobre un pedestal, no para que nos sirvan sino para que podamos adorarlos. Ciertamente, en el Caribe, nuestros máximos líderes tienen menos restricciones inmediatas con respecto al modo en que ejercen el poder, y a menudo dependemos de la mano del Todopoderoso para que finalmente los quite de escena, ya que ellos nunca quieren retirarse por propia iniciativa.

Luego de un corto período, los medios particulares por los cuales un líder llega al poder pasan a ser secundarios con respecto al modo en que éste ejerce el liderazgo. El líder exitoso es aquel que puede gestar lealtades, puede controlar o destruir a sus rivales potenciales, puede inducir en la población un sentido de estabilidad y permanencia (si no de real bienestar), y puede lograr algún arreglo con las poderosas fuerzas políticas y económicas externas.

Esto conduce a una consideración de los estilos de liderazgo. Vilfredo Pareto fue el primero en hablar de zorros y leones, al tratar de caracterizar dos importantes estilos de elite. Según Clapham²⁶, el zorro o príncipe es un

manipulador, uno que no busca destruir a los políticos que representan fuentes de apoyo potencialmente peligrosas, sino más bien los hace pelear una contra otra mientras trata de lograr que dependan aún más estrechamente de él mismo. Evita comprometerse, dentro de lo posible, con cualquier política o curso de acción distintivos, moviéndose según el consenso y, cuando se requiere alguna movida arriesgada, retiene su capacidad de disociarse de ella si ésta fallara, dejando a algún subordinado para asumir la responsabilidad. Maximiza las opciones y evita los riesgos.

La gran ventaja de este estilo de liderazgo consiste en su flexibilidad. Requiere una gran habilidad de manipulación. Al concentrarse en tácticas cotidianas, tiende a perder de vista las consideraciones de largo plazo. Es más un modo de mantenerse a flote que de llegar a alguna parte.

Por otro lado tenemos al león o autócrata. Este busca dominar más que manipular. Su instinto es destruir y expulsar a sus rivales, no conciliarlos y debilitarlos. Se rodea de seguidores obedientes, hombres y mujeres sin un peso político sustancial propio —a menudo burócratas y técnicos—, de quienes puede desprenderse a voluntad si muestran algún signo de independencia. Estos rasgos normalmente caracterizan a aquellos que emprendieron una lucha genuina contra el régimen colonial, en lugar de simplemente armar una coalición para sucederlo. Esto frecuentemente lleva a la creación de una oposición encarnizada cuyos líderes están en prisión o en el exilio. Se requiere una gran fuerza, y es una empresa riesgosa.

Este león o autócrata puede pertenecer a uno y otro de los siguientes subtipos, esto es, puede ser un profeta o un tirano. El liderazgo profético es necesariamente autocrático, ya que el líder debe subordinar a la totalidad de las fuerzas y los actores políticos a la obstinada persecución de sus propios objetivos. La tiranía es en realidad el abuso de la autocracia. Es un sistema en el cual el gobierno se convierte en un mero instrumento del capricho personal del tirano, dirigido a su propia gratificación o supervivencia. Tal líder se aliena de sus apoyos, resulta embarazoso para el protector externo del régimen, y su comportamiento se torna altamente impredecible y por lo tanto inmanejable. Establece una "corte" con un séquito completo. Si uno no es visto frecuentemente en la compañía del hombre fuerte, esto es interpretado, por un lado, como un signo de deslealtad o falta de respeto, y por otro, como una indicación de la pérdida o la falta de influencia sobre él. Existe una lucha constante por ser oído por el líder.

Un cambio de liderazgo en todos estos regímenes personalistas pone en riesgo todos los cargos, hasta que el nuevo líder se haya establecido y haya reformado la corte que lo rodea.

Finalmente, el liderazgo político es un asunto de estrategia tanto como de táctica. Estratégicamente, el principal desafío que enfrentan los líderes es el de crear y mantener una coalición de intereses asociada con su gobierno, que sea suficiente para mantenerlos en el poder.

Los líderes pueden comportarse de la manera descrita, y a menudo lo hacen, en cualquier forma de sistema político. Estos modelos de comportamiento pueden poner en ridículo no sólo cualquier forma de sistema que se plantee, sino también posiciones ideológicas articuladas. Puede muy bien

ser que las formas de gobierno permitan que sean los necios los que decidan que cualquier cosa que se haga es lo mejor.

George Darns²⁷ ha desarrollado un esquema sumamente interesante para el estudio del liderazgo en el Caribe como respuesta al colonialismo, a la búsqueda de independencia y soberanía, y a los desafíos planteados por las realidades de la dependencia y la modernización. Según este autor, la estructura y los procesos de los factores políticos, económicos y sociales brindan un catalizador para el desarrollo y el funcionamiento del liderazgo político de las Indias Occidentales. De este análisis surgen tres categorías amplias de liderazgo, identificadas con tres eras políticas distintas de la política del Caribe anglófono.²⁸ Primero, existe el tipo de liderazgo dominante, caracterizado como mesmérico que surgió en la era de la lucha contra el poder colonial. Luego está el tipo de liderazgo legal racional personalizado, que coincide con la era de la independencia política y del nacionalismo. Finalmente, está el líder pragmático de la era del realismo, que es el período actual. Estas categorías se refieren al líder máximo de cada Estado o país que mantienen un poder estatal formalmente decisivo.

Hay cierta belleza matemática en el hecho de que existan tres eras para los líderes nativos y tres tipos especiales de liderazgo. Seguramente, líderes tales como Edward Seaga de Jamaica, el extinto Tom Adams de Barbados, y el Presidente Desmond Hoyte de Guyana, en sus eras, manifiestan rasgos que los distinguen de los otros líderes caribeños de su época. Parecería, en consecuencia, que entre los líderes todavía hay espacio para consideraciones de estilo y niveles de dureza y crueldad, lo cual llevaría a un estudio de los "juegos de poder" y de la consolidación de los estilos de liderazgo. Para ilustrar esto, resulta instructivo el proceso de sucesión en Guyana a partir de la muerte del Presidente Ejecutivo Forbes Burnham.

Estudio de caso: el juego de poder de Hoyte en Guyana

Al finalizar 1986, poco más de un año después de las "elecciones generales" del 9 de diciembre en Guyana, el Presidente Ejecutivo de la República Socialista Desmond Hoyte solicitó y obtuvo la renuncia de su gabinete ministerial. Esto ocurrió el 30 de diciembre.

Muy poco tiempo después, Hoyte nombró un nuevo gabinete, en el que todos los ex-Vice Presidentes, el Primer Ministro y los Primeros Ministros Suplentes mantuvieron sus carteras. Además, actuó prescindiendo de la opinión pública (en la medida en que ésta puede discernirse en Guyana) y volvió a designar a Robin Corbin, quien había renunciado en octubre de 1986 luego del repudio popular a su supuesto ataque sexual a una ciudadana prominente. El Director de la Fiscalía Pública, habiendo realizado lo que él llamó una investigación completa y exhaustiva, decidió que no existía una causa en su contra.

El Presidente Hoyte anunció públicamente que las razones para su acción consistían en permitirle efectuar una reorganización global de su

gobierno pero la única reorganización pareció ser la creación de dos Ministerios "nuevos", el de Educación Médica, Medio Ambiente y Política Alimentaria, encabezado por el anterior Ministro de Salud, Dr. Richard Van West Charles (el yerno del extinto Presidente), y un Ministerio de Servicios Públicos, encabezado por Robin Corbin. Estos cambios no constituyen un paso importante.

De hecho, se efectuaron cambios de mucho más alcance cuando se reestructuró el gabinete, en noviembre de 1986, como consecuencia de la renuncia de Corbin. En ese momento, el Presidente Hoyte designó como Ministros a tres funcionarios públicos: Pat Mackenzie como Ministro de Agricultura, Vibert Parvattan como Vice Ministro, y Jules Cranenberg como Ministro de Transporte en lugar de Seeram Prashad, quien se convirtió en Ministro de Trabajo y Vivienda. Estas últimas carteras estaban a cargo de Jeffrey Thomas, quien fue en ese momento designado Ministro de Desarrollo Regional.

El Presidente Hoyte también creó un Ministerio del Exterior separado, encabezado por Dhrandeo Sawh, anteriormente Ministro de Estado para Forestación dentro del Ministerio de Agricultura. Finalmente, Laillal Kisson, anteriormente Ministro de Estado para Agricultura, fue transferido al Ministerio de Agricultura con el mismo cargo. Estos cambios fueron instituidos dos días después que el Presidente Hoyte anunciara que el cuerpo de Forbes Burnham no sería exhibido permanentemente, sino que se lo traería de vuelta de la Unión Soviética para ser enterrado, y luego sepultado "con la ceremonia correspondiente" en el mausoleo (de 3 millones de dólares de Guyana) de Seven Ponds, en los Jardines Botánicos.

Parece evidente que este dramático pedido de renuncia de todos sus colegas fue, primariamente, una demostración de sus enormes poderes constitucionales, de su deseo de utilizarlos, y un recordatorio para sus rivales, especialmente para el Primer Ministro Hamilton Green, de que él tiene todo bajo control.

Inicialmente, muchos comentaristas veían a la Guyana post-Burnham como gobernada en el marco de un poder compartido entre el Presidente y el Primer Ministro. Se suponía por lo general que Hoyte, en su carácter de "niña de los ojos" de Burnham, dependía en gran medida de ese patrocinio, y por lo tanto no tenía una base independiente y poderosa dentro de la jerarquía partidaria, la cual se suponía era representada por Hamilton Green. En consecuencia, era necesario un arreglo entre ambos.

El aceptar indefinidamente esta hipótesis significa no entender correctamente la dinámica de las políticas de poder, en una situación particular en la que, constitucionalmente, el Primer Ministro no tiene poder real y el poder del Presidente es en verdad aterrador, ya que éste estaría por encima de la ley. Hoyte ha mostrado gran presteza en el empleo de estos poderes, y quizá sería útil revisar algunas de sus actividades desde que asumió como Presidente.

Cuando Linden Forbes Burnham, Presidente Ejecutivo "vitalicio", murió en su cargo el 6 de agosto de 1985, y Hoyte fue designado su sucesor, este último actuó rápidamente para consolidar su dominio de la Presidencia y del

gobierno. Debe recordarse que, en ese momento, Green era ampliamente reconocido como el hombre más poderoso de Guyana después de Burnham, y la influencia de los burnhamistas habría sido fuerte.

Los dieciocho años durante los cuales Hoyte participó activamente en la política del *People's National Congress* (PNC), en los cuales pasó de una relativa oscuridad a una serie de Ministerios críticos y, a la muerte de Burnham, a ser la principal fuerza de gestión económica detrás del gobierno del PNC, no fueron años basados solamente en su posición de cadete de Burnham. Fueron años basados en su clara percepción de la naturaleza del poder en Guyana y, mientras Burnham vivió, de su fuente. Esta aguda percepción explica su rápido ascenso, así como su habilidad y competencia en un gobierno que, para decirlo suavemente, era incapaz de una gestión económica exitosa. Por lo tanto, no fue accidental que Hoyte, y no Green, fuera elegido Presidente. En efecto, Green estaba desacreditado en el partido por supuesta asociación con algunos escándalos anteriores.

En septiembre de 1985 el Presidente Hoyte fue elegido líder incuestionado del PNC, en un sistema político en el cual el partido era supremo. En forma similar, fue elegido para el cargo de Presidente General de la Unión de Trabajadores de Guyana. También se aseguró un voto de lealtad (por lo que este valga) de su rival más cercano, Green. Llamó entonces a elecciones generales para el 9 de diciembre de 1985, para cuya completa "coordinación" designó a Corbin, un hombre que le era totalmente leal.

Antes de eso, había hecho aprobar por el Parlamento una Ley de Seguridad Nacional, casi como para decir que sería más duro que los duros con aquellos que se le opusieran. Esta Ley facultaba a las fuerzas de seguridad para detener, sin juicio y durante períodos indefinidos, a las personas que eran consideradas capaces de ocasionar la subversión de las instituciones democráticas. Naturalmente, él ya se había movido rápidamente, efectuando una serie de cambios y transferencias entre los máximos funcionarios de las fuerzas militares y policiales.

Hasta el 28 de enero de 1985, Hoyte funcionó en gran parte con un gabinete heredado, reteniendo para sí mismo la totalidad de la gestión económica, con responsabilidad particular de las relaciones económicas internacionales, las corporaciones públicas, la minería (bauxita, oro y diamantes) y la industria azucarera. Como preparando el camino para el anuncio de su nuevo gabinete, volvió triunfante de una "reunión cumbre de picnic playero" con los líderes del Caribe occidental, que tuvo lugar en Mustique. Fue muy bien recibido, y volvió a casa con sus bendiciones, dando a entender que había convencido a estos líderes de que las elecciones generales en Guyana habían sido justas y libres. No lo fueron. El resultado fue totalmente manipulado por el gobierno.

Su nuevo gabinete tenía cuatro Vice Presidentes, uno de los cuales era el Primer Ministro y Primer Vice Presidente Green. Los otros tres Vice Presidentes fueron también designados Primeros Ministros Suplentes: Viola Burnham, la esposa del anterior Presidente; Ranji Chandisingh, quien había sido atraído del *People's Political Party* (PPP) por Burnham; y Mohammed Shahabudeen como primer Ministro Suplente y Fiscal General. Había otros

dos Primeros Ministros Suplentes: Haslyn Parris (a cargo de Planificación y Desarrollo) y Robin Corbin (a cargo de Agricultura). Completaban el gabinete cuatro Ministros, y había también varios Ministros extra-gabinete, Ministros de Estado y Secretarios del Parlamento.

Cualquier análisis del gabinete demostrará que el Presidente lo armó con sus partidarios leales, y con personas que gustosamente cumplirían sus deseos. Esto era inherente a sus posiciones dentro del PNC. Además, se libró de varios Ministros, designándolos consejeros ministeriales, embajadores u organizadores del PNC.

Esto no fue todo. Hoyte reorganizó la Secretaría de la Presidencia, trajo a Cedric Joseph (un ex-Alto Comisionado al Reino Unido) para encabezarla; reemplazó a Elwin McDavid (un antiguo confidente de Burnham), nombrándolo embajador ante Zambia; y designó a Malcom Parris (anterior Ministro) embajador ante la Unión Soviética. Estos son sólo algunos de los nuevos nombramientos, que indican la forma en que el Presidente Hoyte se movió, con éxito, para consolidar su poder, al tiempo que disminuía el de sus opositores dentro del partido.

Para culminar, en febrero de 1986 designó al Vice Presidente Chandisingh Líder Suplente del PNC. Debe recordarse que Chandisingh es uno de los principales ideólogos del PPP y que todavía no está sólidamente arraigado en el PNC. Esta movida, más que un acto de debilidad, es considerada un acto de fuerza en la tradición del despotismo francés: "el Estado (el partido) soy yo".

Así, el pedido de renuncia del gabinete efectuado por el Presidente Hoyte el 30 de diciembre de 1986 fue una decisión sumamente extravagante, respecto a la cual, en este momento, sólo se puede especular. Resulta difícil creer que haya habido, dentro del partido, una acción deliberada para evitar la redesignación de Corbin. Dado que el Presidente Hoyte no ha realizado cambios de largo alcance dentro del mismo gabinete, difícilmente se trate de un plan para desplazar a funcionarios recalcitrantes. En definitiva, esta acción serviría sólo para anunciar que no está dispuesto a soportar oposición a su gobierno, y que se propone gobernar con mano extremadamente firme.

El estilo organizacional de su liderazgo se está tornando evidente. Consciente del hecho de que nunca será un líder carismático de tipo que fue el primitivo Burnham, está estableciendo una organización en la cual la relación entre el líder y el resto de la jerarquía partidaria y gubernamental es una relación de subordinación personal por parte de estos últimos grupos. Es una relación en la que el derecho del líder de intervenir en cualquier etapa y en cualquier nivel de operación es plenamente reconocido por sus clientes o subordinados.

El Presidente Hoyte está demostrando, mediante sus acciones, que tiene menos restricciones que la mayoría de los líderes caribeños, en lo que respecta al modo en que ejerce el poder, no sólo contra la oposición política sino también dentro de su partido, sin importar el *status* y el poder de estos opositores. Hasta ahora, ha evidenciado que puede atraer lealtades, y que no dudará en controlar o destruir a sus potenciales rivales. Hasta este

momento no se ha percibido ninguna amenaza a su control, induciendo así a una sensación de estabilidad y permanencia de su régimen; y, por último, ha realmente logrado cierto acuerdo con las poderosas fuerzas políticas y económicas externas. Esta caracterización, extraída de un marco brindado por Christopher Clapham, puede describirse como una relación neo-patrimonial.

El presidente Hoyte ha evidenciado una gran habilidad como manipulador, aún tratando de conciliar y debilitar a sus rivales más que exterminándolos o exiliándolos permanentemente. Es quizá debido a que piensa de este modo que ha permitido que el *Mirror*, el diario oficial del PPP, y el *Catholic Standard* importen nuevas imprentas y reciban donaciones de papel prensa del exterior. Además, ha permitido que se establezca en Guyana un nuevo diario, el *Stabroek News*, de propiedad parcialmente extranjera (de la prensa conservadora del Caribe). Esto no implica que no haya despedido a dos periodistas importantes, uno de los cuales es el comentarista del cricket Cuthbert Monchoir, quien fue desplazado de su puesto en la *Guyana Broadcasting Corporation* (de propiedad del gobierno) por escribir un artículo en la primera edición del *Stabroek News*.

De modo similar, el Presidente Hoyte llegó fácilmente a un acuerdo con los líderes del Caribe anglófono. Este acuerdo resultaba necesario para hacer algún progreso respecto de las instituciones de crédito internacional y del gobierno de los EE.UU. Tuvo tanto éxito que el gobierno estadounidense decidió recompensarlo con ayuda alimentaria, según el programa PL480, por sus "políticas pragmáticas y con visión de futuro". Como resultado de tal acuerdo, los habitantes de Guyana gozan ahora del "lujo" representado por la harina de trigo no contrabandeadas.

Su aparente actitud de apertura hacia las operaciones petroleras extranjeras, su aceptación de las inversiones privadas extranjeras, y su pública intención de privatizar algunas empresas de propiedad del gobierno, lo ponen en una buena posición con respecto a los poderosos intereses de la comunidad internacional. Ya ha tenido repetidas y significativas conversaciones con el Banco Mundial y con el Fondo Monetario Internacional. Ha realizado varias visitas a las capitales financieras del mundo, y a las agencias multilaterales de crédito. Guyana está a punto de reingresar en el sistema capitalista mundial.

Es importante reconocer que su sostenida supervivencia dentro de la política de Guyana depende estrechamente de que su administración logre obtener un flujo sustancial de fondos para el desarrollo, y que sus beneficios alcancen rápidamente al vasto sector de carenciados. Esto se debe a que su nueva política implica, para esta gente, un completo rechazo de todo lo que Burnham representó en la vida política del país desde 1964, y prescinde rotundamente de la Constitución de 1980, que proclamaba abiertamente que Guyana era una república socialista.

Esto es un breve estudio de caso, que muestra el juego de poder mediante el cual el Presidente Hoyte intentó consolidar su poder en Guyana. Este escenario, con importantes modificaciones, se repitió en muchos Estados del Caribe anglófono: en Jamaica, cuando el Primer

Ministro Seaga desplazó al ex Primer Ministro Hugh Shearer del liderazgo del *Jamaica Labour Party*; estos juegos de poder han continuado durante el primer período de gobierno de Seaga. Se ha repetido en Trinidad y Tobago, donde el partido que gobernó al país durante los últimos treinta años fue reemplazado en 1986 por la *National Alliance for Reconstruction*. La sucesión resultó doblemente difícil debido al hecho de que la NAR surgió de una coalición de fuerzas de oposición que combinaba diversas líneas étnicas. El actual Primer Ministro, Ray Robinson, está experimentando grandes dificultades para consolidar su poder. Este fue también el caso de Barbados, luego de la muerte del Primer Ministro Barrow. El nuevo Primer Ministro, Erskine Sandiford, sigue teniendo dificultades con los políticos recalcitrantes de su partido, y en especial con la prensa. En cada gobierno ha habido numerosos ejemplos de juegos de poder tales como el de Guyana. Es por esto que resulta sumamente importante realizar un estudio completo del liderazgo en el Caribe.

Estudio de caso: un juego de poder en Jamaica

Otro estudio de caso se relaciona con una situación de juego de poder, en la cual el líder ha cumplido un período de gobierno y está casi culminando el segundo, pero ha decidido que lo que debe hacer requiere el absoluto acatamiento de sus colegas partidarios. El jueves 11 de noviembre de 1987, Edward Seaga, Primer Ministro de Jamaica, revocó su solemne decisión de renunciar tanto como líder del partido y como jefe de gobierno, anunciada el 12 de agosto de 1987. El 12 de agosto representaba el aniversario de su ingreso a la política jamaicana, y el hecho de posponer su dimisión debía dar la impresión de que le estaba dando tiempo al *Jamaica Labour Party* (JLP) para poner la casa en orden y seleccionar otro líder.

Dado que ya había intentado dos veces esta estratagema de renuncia a su partido, y con gran éxito, como un recurso para asegurar su posición de liderazgo, muy pocas personas pensaron que su ofrecimiento de renuncia era realmente serio. De hecho, él sabía que en noviembre de 1986 se realizaría la conferencia anual del JLP, y que su partido no estaba satisfecho con sus explicaciones respecto a las razones por el pésimo desempeño del JLP en las elecciones locales del 29 de julio. También sabía que, como resultado tanto de su presupuesto expansionista de mayo de 1986 como de los pagos atrasados al FMI (US\$ 70 millones), que provocaron que el Fondo interrumpiera el crédito *stand-by* a Jamaica, tendría que encarar negociaciones extremadamente difíciles con este organismo internacional.

Seaga sabía que necesitaba una acción dramática para tener alguna ventaja en esas negociaciones. Esta acción fue el ofrecimiento de su renuncia. Previamente, había intentado desviar las presiones respecto a un llamado a elecciones generales, mediante el establecimiento de una comisión de investigación de las elecciones del gobierno local, que realizaría recomendaciones a fin de organizar más estrictamente los comicios.

Como estratagema para tratar con el FMI, su impacto fue extremada-

mente dudoso. Si Jamaica no cancelaba sus pagos atrasados a este organismo, era virtualmente imposible que la administración de Seaga lograra reprogramar sus deudas con otras agencias de crédito. Los efectos económicos habrían sido desastrosos. Dado que ya había cedido el efectivo control de la economía jamaicana al Banco Mundial y su programa de reestructuración, resultaba difícil entender cómo podría haber evitado aceptar mayores restricciones sobre el crecimiento, así como efectuar otras devaluaciones del dólar jamaicano, según lo propuesto por el FMI como una de las condiciones para un nuevo acuerdo de crédito. Cualquier otra actitud por parte de Seaga habría sido una fuerte desviación de la estrategia que él defendía desde hacía seis años.

Como juego de poder respecto de sus colegas partidarios, resultó, como podía predecirse, exitoso. Logró expulsar a su Ministro de Seguridad Winston Spaulding, promover a una serie de personas más ligadas a él personalmente, y paradójicamente, debilitar más aún a su Primer Ministro Suplente, Hugh Shearer, mediante la creación de un pseudo super-Ministerio para él. Además de las carteras de Asuntos Exteriores y Comercio Exterior, Shearer tenía ahora la embellecida cartera de Industria y Comercio. El papel de Shearer es actualmente el de embajador partidario ante el alienado sector privado jamaicano, al cual ha solicitado una coalición para el crecimiento.

Seaga está ahora firmemente ubicado, dirigiendo los asuntos del gobierno de su partido, pero su credibilidad, respecto de un público cada vez más cínico, ha sido severamente afectada. El, y sólo él, ha sido responsabilizado por la opresión económica y social del pueblo jamaicano. Ahora todo su partido es condenado por su condescendiente capitulación ante la obvia estratagema de Seaga, y debe ser considerado responsable por promover la adoración de los líderes máximos, con todos sus nocivos efectos sobre el país.

Tanto el Presidente Hoyte como el Primer Ministro Seaga se han vuelto maestros del juego de poder. Este estudio de caso confirma la necesidad de investigar más comprehensivamente esta estrategia de liderazgo.

Además, es necesario estudiar este liderazgo en el marco de un tipo de economía política dentro del cual tienen que operar, esto es, dentro de la dinámica de la interacción entre el Estado y la economía, y el significado de tales interacciones con respecto al funcionamiento del Estado democrático pluralista. Tales consideraciones son cruciales. En un sentido formal, los años de Forbes Burnham en Guyana fueron un período en el cual el Estado, personificado por el Presidente Burnham, tuvo más poder sobre la economía y la sociedad que en ningún otro Estado del Caribe anglófono. Sin embargo, paradójicamente, y visto en términos de economía política, fue el período de mayor debilidad del Estado, ya que los recursos que podía distribuir eran sumamente limitados. La economía se había contraído hasta el nivel de los inicios de la década del 60, y necesitaba una inversión masiva para restituirla al nivel máximo alcanzado alrededor de 1976. En forma similar, el *Peoples National Party* de Jamaica se encontró en 1976 de vuelta en el poder, con un mandato electoral masivo, sólo para descubrir la más seve-

ra impotencia experimentada por un liderazgo político en la Jamaica post-independencia, si bien estaba comprometido con una agenda política radical. Se requiere, por lo tanto, el desarrollo de modelos de economía política que puedan incorporar los impactos diferenciales sobre la supervivencia y el funcionamiento de la forma estatal democrática pluralista, y que puedan sugerir la necesidad de trascender los parámetros de ese marco.

Los Estados y las naciones del Caribe anglófono han campeado políticamente las tormentas de las crisis de la década del '70 y ahora las del '80, de un modo que a muchas naciones latinoamericanas ha resultado difícil, sin recurrir ya sea a una dictadura militar y/o civil. Sin embargo, estos Estados apenas han sobrevivido como formas políticas peculiares. Todavía existen en un estado de crisis política, dentro de cuyo marco ya no se puede suponer que esté contenida la lucha de clases. El régimen de compromiso conocido como democracia liberal, como sostuvo Alan Wolfe²⁹, respecto de las contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo, no era una verdad eterna sino un expediente.

Si esto es correcto, y si, dentro del sistema capitalista mundial, se pueden percibir desarrollos seriamente hostiles a la supervivencia económica de los Estados capitalistas periféricos del mundo en vías de desarrollo, entonces la verdadera crisis del Estado y de la democracia en el Caribe y en Latinoamérica todavía está por ocurrir. Deben buscarse soluciones más allá de las adoptadas por los mismos Estados capitalistas para tratar las tensiones inherentes a la democracia liberal.

En un sentido muy real, se debe ir más allá, o bien rechazar completamente, los paradigmas "populares" vigentes en la investigación y el pensamiento politicológicos estadounidenses. En forma similar, se debe trascender las posiciones marxistas ortodoxas respecto al Estado. El Estado y su liderazgo deben ser reinstaurados como centrales en la teoría política moderna y en la realidad de la acción política. Sólo a través de este proceso pueden surgir paradigmas más relevantes de las formas estatales. Los estudiosos de la escena política caribeña ya han iniciado esta tarea.³⁰

La próxima parte de este trabajo presenta un breve análisis de los esfuerzos para la integración económica y política en el Caribe anglófono, y de las perspectivas para el futuro surgimiento de un Estado caribeño.

Parte III - Integración económica y política en el Caribe anglófono

El movimiento por una federación política, hasta 1965

Históricamente, el Imperio Británico integró sus colonias de las Indias Occidentales en una relación de poder asimétrica con Gran Bretaña. No era una relación completamente unilateral, ya que el Antiguo Sistema Representativo de Gobierno permitió cierto grado de control territorial sobre algunas de sus actividades por parte de las clases locales y mercantiles y de propietarios de plantaciones (*plantocracy*). Sin embargo, el poder supremo se encontraba en la Metrópolis, con base en Londres, que pretenciosa-

mente suponía que éste era un imperio donde el sol no se pondría nunca; un imperio sostenido, por supuesto, por una tecnología militar y económica superior.

La integración se organizaba alrededor de la Metrópolis, su lenguaje, su cultura, su ideología política y, sobre todo, sus necesidades económicas, en una relación imperialista en la cual las colonias estaban incorporadas en forma subordinada. Existían pocos vínculos laterales entre los gobiernos de las islas, y cuando estos existían, estaban en general diseñados según la conveniencia de la oficina colonial de Londres y de los gobernadores que ésta designaba. Los vínculos que existían no estaban pensados en función del desarrollo interno de cada isla, ni siquiera para sus clases privilegiadas blancas. No se suponía que debieran aumentar el poder de los territorios caribeños con respecto a la Metrópolis, permitiendo así que los territorios coloniales modificaran, a su favor, la asimétrica relación de poder.

Alrededor de la década de 1870, por ejemplo, las fuerzas armadas de las Islas Windward estaban bajo el control de un general ubicado en Barbados, así como hoy en día Barbados es el cuartel general del Sistema Regional de Seguridad. Así, también, el Juez Supremo de Barbados presidía las Cortes de Apelación de las Islas Windward. En la última reunión de los Jefes de Gobierno del CARICOM, que tuvo lugar en Antigua y Barbuda, se acordó en principio establecer una Corte de Apelación Caribeña.

Un aspecto de este proceso era el continuo intento, por parte del Gobierno Colonial, de unificar las colonias de las Indias Occidentales bajo una forma de gobierno, esto es, el Sistema de Colonias de la Corona. Este Sistema permitía ejercer una dominación directa desde Gran Bretaña, reduciendo la influencia directa de las reducidas clases de elite económica blancas sobre los desarrollos políticos y económicos. En efecto, para 1875, sólo las Bahamas, Bermuda y Barbados mantenían el Antiguo Sistema Representativo. El siguiente esfuerzo de importancia tuvo lugar en noviembre de 1932, en Dominica, cuando el liderazgo con escaso arraigo de los territorios de las Indias Occidentales trató la cuestión de la federación de las Islas Windward y Leeward, pero no logró llegar a un acuerdo favorable. Es obvio decir que este liderazgo no habría tomado en serio el discurso de Marcus Garvey respecto a las Indias Occidentales Británicas, publicado en el *Mirror of Civilization*³¹:

"Como alguien que conoce bien al pueblo, no me disculpo por profetizar que habrá un punto de inflexión en la historia de las Indias Occidentales, y que la gente que habita esa porción del Hemisferio será el instrumento de la unificación de una raza dispersa que, antes de que pasen muchos siglos, fundará un imperio sobre el cual el sol brillará tan incesantemente como brilla hoy sobre los imperios del Norte."

Sin embargo, el movimiento obrero, al reunirse en el Congreso Caribeño del Trabajo en la Guyana Británica en 1938, junto con algunos nuevos líderes de la clase media, adoptó esta visión de Garvey. De este modo, se inició un movimiento "popular" por la federación entre las masas trabajadoras. Así, cuando se realizó la famosa reunión de Montego Bay

sobre *Closer Union*, fomentada y presidida por el Secretario Colonial de Londres, los trabajadores tuvieron una participación dominante. El Congreso del Trabajo había sesionado poco antes de esta reunión, para definir su propia propuesta para una federación. Entre las distintas propuestas analizadas, estaba la idea de que una federación no tenía posibilidades de éxito a menos de estar apoyada, en cada territorio, por un gobierno que surgiera directamente del pueblo. Esto era complementado con la opinión de que este gobierno debía estar completamente fuera del control británico.

Al analizar ambos procesos, resulta simplemente sorprendente la cantidad de trabajo realizado por los Ministros, Premiers, Ministros y tecnócratas para tratar de establecer una unión política basada en el principio federal. Con respecto a la Federación de 1958-1962, el rasgo más llamativo fue también la preponderancia de los funcionarios públicos británicos en las deliberaciones, como presidentes, expertos técnicos e intérpretes de lo que se acordó en el increíble número de comisiones de especialistas y sus innumerables reuniones. Es verdad que estos territorios eran todavía colonias británicas, pero eran también territorios que enfrentaban la elección de un *status* de dominio o bien la completa independencia, y que deberían desarrollar sus propias metodologías e ideologías.

Desde 1945, cuando el Coronel Oliver Stanley envió su despacho del 25 de marzo a las colonias, sugiriendo la posibilidad de una federación, hasta fines de la década de 1950, fueron los funcionarios británicos de Londres y de las colonias quienes predominaron, apoyados por representantes nombrados por las legislaturas locales. Los representantes locales designados por las Cámaras de Asambleas, a pesar de su inmensa popularidad nacional, fueron obviamente marginados.

Mediante el despacho del 14 de marzo de 1947³² del Secretario de Estado para las Colonias de Londres, las colonias británicas fueron invitadas a discutir, en sus legislaturas, la cuestión de una unión más estrecha, y a enviar representantes a una reunión de todos los involucrados, a fin de dar inicio al proceso. Este pedido fue impulsado por el nuevo Secretario para las Colonias, Creech Jones, en 1947. Ese mismo año se realizó una Conferencia en Montego Bay, Jamaica. Se estableció una Comisión Permanente para estrechar vínculos que se asentaría en Barbados; los cargos directivos fueron ocupados por Rt. Hon. A. Creech Jones, M. P., Presidente; G. F. Steel (Subsecretario Asistente de la Oficina Colonial), Vice Presidente; y A. M. Crawley (Secretario Privado Parlamentario del Secretario de Estado para las Colonias), Presidente de la Comisión. En esta Comisión, Barbados estaba representada por H. A. Cuke, O. B. E., G. H. Adams y W. A. Crawford. Quizá era lo que se estilaba en la época, pero fue Cuke quien pidió permiso para presentar una resolución en la cual la Comisión humildemente afirmaba su lealtad y obediencia a la Persona y el Trono de Su Muy Graciosa Majestad el Rey Jorge VI.³³

Esta Comisión publicó su Informe en 1950, y recomendó a la federación como el camino más corto hacia el auto-gobierno, conduciendo directamente a la Conferencia sobre la Federación de las Islas Occidentales de 1953 en Londres, donde se llegó a un acuerdo sobre el plan federal.³⁴ En marzo

de 1955 hubo una conferencia para intentar resolver el tema de la migración, que terminó con la declaración, por parte de Barbados y de Trinidad y Tobago, de reservas respecto de esta cuestión. En 1955 se establecieron cuatro Comisiones Pre-Federales, tres de las cuales informarían sobre medidas fiscales, de la función pública y jurídicas para la federación; la cuarta, encabezada por el supervisor del Desarrollo y Bienestar de las Indias Occidentales, Sir Stephen Luke, tenía a su cargo la preparación de la Organización Federal.³⁵

En febrero de 1956 hubo otra Conferencia sobre la Federación en Londres, la cual recibió varios informes y estableció notables enmiendas al borrador de la Constitución Federal. También se acordó que las delegaciones a la Conferencia constituirían una Comisión Permanente de asesoramiento a la Federación, para tratar temas fundamentales y hacer los preparativos para la Federación; cuando se nombrara un Gobernador General, esta Comisión actuaría como cuerpo consejero hasta que se llevaran a cabo las primeras elecciones federales. Se otorgó la Aprobación Real a la ley del Caribe Británico concebida por el Parlamento Británico, y en julio de 1957 ambas Cámaras de tal Parlamento aprobaron la Orden del Consejo que formulaba la constitución de las Indias Occidentales. En mayo de 1957 Lord Hailes fue designado el primer Gobernador General y Comandante en Jefe de la nueva Federación de las Indias Occidentales. De este modo nació la Federación, proponiendo la mayor libertad de movimiento posible para personas y bienes dentro de la Federación, y con el fin de establecer, a la brevedad posible, una aduana unificada que incluyera el libre comercio interior.

Hoy, la mayoría de los territorios son países formalmente independientes, con gobiernos representativos, pero no puede decirse que exista un movimiento de integración que surja del pueblo o de sus aspiraciones. El control británico es ahora en general irrelevante. El nuevo peligro imperial viene de los EE.UU., a través de mecanismos como el ineficiente Programa de Integración para la Cuencia del Caribe (CB), a través de la poderosa agencia AID para el Desarrollo Internacional, y, últimamente, la Unión Democrática Caribeña.

Fue la emancipación lo que forzó a Gran Bretaña a dar inicio a cierto grado de integración entre los territorios de las Indias Occidentales, habiendo sumado una gran cantidad de población negra a la categoría de mano de obra libre. El garveyismo de la década del '20 y las movilizaciones obreras del '30 impulsaron nuevamente los esfuerzos británicos, que comenzaron formalmente en la Conferencia de Montego Bay. Estos esfuerzos culminaron en el Experimento Federal de 1958-1962. Fue una federación colonial del tipo confederativo, donde los territorios eran más poderosos que el centro, y algunos estaban más avanzados constitucionalmente. Cuando esto falló, se culpó en gran medida a los líderes locales y a Gran Bretaña, pero quizá el factor más simple fue que estos territorios estaban intentando el internacionalismo de una unión política sin haber antes experimentado su propia soberanía e independencia nacional.

Del mismo modo, los valientes esfuerzos por formar una federación de los Ocho entre los Estados pequeños del Caribe Occidental, incluyendo a

Barbados, y luego de los Siete, fracasaron básicamente por la misma razón.³⁶ Si, según la constitución de 1962 para la federación de los Ocho, Gran Bretaña hubiera acordado suscribir la fórmula de financiación propuesta (y la suma era irrisoria), hoy podría existir una unión política, con todos sus defectos.³⁷ Esto tampoco sucedió. Como en el caso de la Federación de 1958-1962, el proceso para establecer una unión de los Estados del Caribe Occidental fue extremadamente atenuado, y a pesar de que, en la formulación de los distintos borradores de constituciones, los actores principales eran nativos, el proceso tropezó con los escollos de la vacilación y de los cambios de los partidos de gobierno.

Hubo diez reuniones, a los máximos niveles gubernamentales, entre los Estados del Caribe Occidental, para intentar establecer una Federación. Hubo muchas otras reuniones de tecnócratas y de comisiones que trabajaban sobre áreas problemáticas específicas. Todo esto ocurrió entre 1962 y 1965. Desafortunadamente, toda esta preparación fue inútil.

Otros esfuerzos en favor de la integración, a partir de 1962

En 1963 el Dr. Eric Williams, Primer Ministro de Trinidad y Tobago, llamó a una reunión de los Jefes de Gobierno de Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago.³⁸ El propósito era intercambiar ideas sobre temas económicos y políticos, y sobre otras cuestiones relativas a los cuatro países. Se realizaron reuniones similares en 1964 y 1965, antes de llegar a la decisión, en 1966, de incluir a los Jefes de Gobierno de Las Bahamas, Belize y de las Islas Windward y Leeward anglófonas. Desde entonces, las reuniones regulares de los Jefes de Gobierno se han institucionalizado, como parte de la Comunidad y Mercado Común Caribeños (*Caribbean Community and Common Market* - CARICOM). A pesar de su indefinición y de su falta de autoridad decisiva, para los gobiernos caribeños es el principal instrumento en el logro de decisiones comunes sobre un vasto conjunto de temas.

Un hito importante en los asuntos del Caribe anglófono fue el Acuerdo de Dickenson's Bay, según el cual tres países caribeños establecieron un Área Caribeña de Libre Comercio (*Caribbean Free Trade Area* - CARIFTA). Aunque la decisión se tomó en 1965, se inauguró oficialmente recién en mayo de 1968. Los países de las Islas Windward y Leeward ingresaron en CARIFTA en julio de 1968, después de establecer su propio Mercado Común del Caribe Occidental (*Eastern Caribbean Common Market* - ECCM). Para ese entonces, estos Estados se habían constituido, desde noviembre de 1966, en el Consejo de Ministros de los Estados Asociados de las Indias Occidentales (*West Indies Associated States Council of Ministers* - WISA), como una institución de toma de decisiones sobre asuntos de cooperación funcional.

El acto crítico fue la firma del Tratado de Chaguaramas, el 4 de julio de 1973, que dio origen al CARICOM. Esto llevó a la profundización del movimiento de integración y de cooperación funcional. Previamente, en la reu-

nión de Jefes de Gobierno de 1967, se decidió establecer una Secretaría y el Banco de Desarrollo del Caribe (*Caribbean Development Bank - CDB*). Estos organismos se incorporaron al CARICOM.

Mediante el Tratado de Basseterre se estableció, en 1981, la Organización de Estados del Caribe Occidental (*Organization of Eastern Caribbean States - OECS*), un agrupamiento subregional que comprende siete países de las Islas Windward y Leeward del Caribe Occidental. Desde entonces, esta organización ha desempeñado un papel muy importante en la política regional, especialmente en relación con la invasión de Grenada y la limitada militarización del Caribe Occidental anglófono. Surgió muy naturalmente, al combinar el ECCM y el WISA en el marco trascendente de la OECS.

Hubo numerosos pequeños esfuerzos por profundizar el proceso de integración en la región. El más interesante fue una decisión, por parte de los países de la OECS, de tomar todas las medidas necesarias para lograr una unión política. El camino, hasta ahora, no ha sido fácil. De hecho el proceso ha resultado desilusionador, pero por lo menos la idea persiste.

Así llegamos a 1988, a veintitrés años de la formación del Área Caribeña de Libre Comercio (CARIFTA) y a quince del establecimiento de la Comunidad Caribeña (CARICOM), y nos preguntamos seriamente si nuestros líderes nacionales están perdiendo su voluntad de profundizar el movimiento de integración. Hemos presenciado el paso de grandes líderes tales como Bradshaw, de St. Kitts-Nevis; Alexander Bustamante y Norman Manley, de Jamaica; Eric Williams, de Trinidad y Tobago; Forbes Burnham, de Guyana; y Tom Adams y Errol Barrow, de Barbados. También vemos el inminente abandono de la actividad política por parte de líderes tales como Vere Bird de Antigua y Barbuda, Herbert Blaize de Grenada, y John Compton de St. Lucía. Estamos en el fin de una era. La transición carece de suficientes visionarios entre los nuevos líderes, de visionarios poderosos que estén profundamente comprometidos en la integración política y que, en este esfuerzo, puedan obtener el apoyo del Caribe. Tampoco los viejos líderes lograron involucrar significativamente a la masa de su población en la formulación y la toma de decisiones de una política de integración y de unión política. Hoy en día, aún más que en la década del '30, se evidencia la ausencia de un fuerte sentido de la identidad caribeña que favorezca la cooperación común caribeña y la búsqueda de soluciones a los problemas. Una ideología regional, difundida entre las masas, logrará forzar a las elites políticas y económicas a adoptar un enfoque más constructivo y genuino de la integración regional.

Una ideología regional de este tipo puede ser desarrollada por las organizaciones populares, especialmente las no gubernamentales, que estén comprometidas con la integración. Esos esfuerzos existen, especialmente en St. Vincent y las Granadinas, y en St. Lucía, pero son esfuerzos nacionales. Hasta que los países del CARICOM establezcan su propio sistema de comunicación vía satélite y lo utilicen como la base para la comunicación instantánea con las áreas más remotas de la región, por radio, televisión y medios de prensa, la participación popular en la idea regional será sumamente restringida. La comunicación instantánea es el factor activo fal-

tante en la integración caribeña, sin el cual el camino hacia el éxito estará lleno de obstáculos.

Hasta ahora, a lo largo de la existencia del CARICOM, ha habido una coordinación extremadamente limitada de las políticas económicas. La coordinación regional de las mismas implicaría un adelanto significativo con respecto a los procedimientos actuales. Lamentablemente, los países individuales todavía toman decisiones políticas fundamentales, tales como las devaluaciones de moneda, sobre una base unilateral. El liderazgo rechaza las negociaciones multilaterales. Sin embargo, esto es precisamente lo que se requiere para que el Caribe satisfaga las serias necesidades y los deseos de su pueblo. Es preciso que, antes de tomar decisiones finales, cada Estado caribeño presente sus propuestas de política a las naciones caribeñas hermanas, para que las analicen y comenten.

Esto permitiría un mayor grado de expansión económica para los países del CARICOM: la producción aumentaría, el crecimiento sería más rápido y el nivel de desempleo más bajo. Una expansión simultánea de este tipo permitiría que cada país minimizara sus problemas de la balanza de pagos. No es necesario profundizar en el tema económico. Se trata o bien de integrarse políticamente o de limitarse a la integración económica, pero falta totalmente la voluntad para dar este paso crucial.

Así, hoy en día, la integración económica y política resulta más necesaria que nunca, pero el elemento básico debe ser la comunicación instantánea y directa entre los pueblos. De este modo, se pueden promover los valores, la cultura, las preferencias y las ideas comunes, lo cual permitirá un mayor grado de conciencia y de compromiso públicos en los asuntos regionales.

La integración política regional será una respuesta política que los Estados caribeños se verán forzados a dar, debido a la creciente vulnerabilidad respecto de las fluctuaciones de la economía global, y será una reflejo de la incapacidad de los líderes políticos existentes para resolver los problemas sociales, económicos y políticos que surgen en sus respectivos países. A partir de las experiencias en países tales como Guyana y Grenada, la integración regional puede ser el único modo efectivo de salvaguardar las libertades individuales y colectivas, brindando una ciudadanía caribeña más amplia que permita estas libertades. El Estado en el Caribe anglófono ha servido, en alguna medida, como instrumento de racionalización, pero actualmente está experimentando una gran dificultad para desempeñar este papel. El conjunto particular de fuerzas históricas que tanto pesa sobre los Estados caribeños, en la situación de crisis global, puede ayudar en alguna medida a fomentar la construcción del Estado regional. Esto parece ser un punto de decisión crítico para los Estados caribeños.

El interrogante de si entraremos juntos o solos al siglo XXI puede ser contestado de una sola manera. Deberíamos hacerlo integrados, y, preferentemente, políticamente integrados. Nuestro pasado nos ha juntado, debido a las necesidades del imperialismo europeo. Nuestro futuro requiere que elijamos conscientemente estar juntos, ya que esto será lo mejor para nosotros.

Traducción de Gabriela Adelstein

Notas

- 1 Marx, Karl, *A contribution to the critique of political economy*, International Publishers, Nueva York, 1970, pág. 20.
- 2 Badie, B. y Birnbaum, P., *The sociology of the State*, traducción de Arthur Goldhammer, University of Chicago Press, Chicago, 1983, pág. 5.
- 3 Badie, B. y Birnbaum, P., op. cit., pág. 11.
- 4 Marx, Karl, *Grundrisse*, traducción de M. Nicolaus, Vintage Books, Nueva York, 1973.
- 5 Badie, B. y Birnbaum, P., op. cit., pág. 139.
- 6 Schmitter, Philippe, "Paths to political development in Latin America", en Chalmers, D. A., (comp.), *Changing Latin America*, Sesiones de The Academy of Political Science, agosto de 1972, págs. 89 a 93.
- 7 Schmitter, P., op. cit., págs. 92 a 93.
- 8 Stone, Carl, *Class, State and Democracy in Jamaica*, Praeger, Nueva York, 1986, págs. 44 a 45.
- 9 Stone, Carl, *The English-speaking Caribbean: current conditions and implications for US policy*, Informe al 99º Congreso, 1ª sesión, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, 1985, págs. 19 a 28.
- 10 Saul, J., The State in post-colonial societies: Tanzania, en *Socialist Register*, Merlin Press, Londres, 1974; Alavi, H., "The State in post-colonial society", en *New Left Review*, Nº 74, 1972; Von Freyhold, M., "The post-colonial State and its Tanzanian version", en *Review of African Political Economy*, Nº 8, 1977.
- 11 Badie, B. y Birnbaum, P., op. cit., pág. 27.
- 12 Ziemann, W. y Lanzendorfer, M., "The State in peripheral societies", en *The Socialist Register*, Merlin Press, Londres, 1977.
- 13 Ziemann, W. y Lanzendorfer, M., op. cit., pág. 149.
- 14 Ziemann, W. y Lanzendorfer, M., op. cit., pág. 162.
- 15 Ziemann, W. y Lanzendorfer, M., op. cit.
- 16 Livingston, W. S., "Liberal democracy: the heritage of the Declaration and the Constitution", en Livingston, W. S. (comp.), *A prospect of Liberal democracy*, International Standard Books, University of Texas, Austin, Texas, 1979, págs. 3 a 17.
- 17 Schmitter, P., op. cit., págs. 92-93.
- 18 Schmitter, P., op. cit., págs. 90 a 92.
- 19 Kramnic, I. y Watson, F. M., *The age of ideology: political thought, 1750 to the present*, 2ª edición, Prentice Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, 1979, pág. 83.
- 20 Ulyanovsky, R., *Grenada: politics, economics and society*, Frances Pinter Publishers, Londres, 1985; Gonsalves, R. E., *The non-capitalist path of development: Africa and the Caribbean*, Karia Press, Londres, 1981; Brutens, K. N., *National liberation revolutions today*, Progress Publishers, Moscú, 1977.
- 21 Stojanovic, S., *Between ideals and reality*, traducido por G. S. Sher, Oxford University Press, Nueva York, 1973.
- 22 Stojanovic, S., op. cit., págs. 43, 47 y 50.
- 23 Clapham, C., *Third World politics: an introduction*, Croom Helm, Londres, 1985.
- 24 Darns, G. K., *The origins and development of political leadership in the Caribbean*, manuscrito, Caribbean Studies Association, 1987.
- 25 Clapham, op. cit., págs. 48 a 50.

- 26 Clapham, C., op. cit., pág. 73.
- 27 Darns, G. K., op. cit.
- 28 Darns, G. K., op. cit.
- 29 Wolfe, Alan, *The political contradictions of contemporary capitalism*, The Free Press, Nueva York, 1980.
- 30 Véase bibliografía.
- 31 Essien-Udom, E. U. y Garvey, A. J., *The philosophy and opinions of Marcus Garvey*, Frank Cass, Londres, Vol. III, pág. 165.
- 32 Informe Cmnd. 7120, *Closer Association of the British West Indies*, HMSO, Londres, 1947.
- 33 Informe Cmnd. 7291, *Report on Conference on the Closer Association of the British West Indian Colonies*, HMSO, Londres, 1947, Resolución 6, pág. 11.
- 34 Informe Cmnd. 8837, *Report by the Conference on West Indian Federation*, HMSO, Londres, 1953.
- 35 *The West Indies: a Nation in the Making*, HMSO, Londres, 1958.
- 36 *The Federal Negotiations, 1962-1965, and Constitutional Proposals for Barbados*, Government Printery, Barbados, 1965.
- 37 Informe Cmnd. 1746, *Conference in London between the British Government and the Remaining Eight Territories*, HMSO, Londres, 1962.
- 38 Demas, William (1987); Emmanuel, P., *Approaches to political integration in the Caribbean*, ISER-UWI, Barbados, 1987.

Bibliografía

- Ambursely, F. y Cohen, R. (comps.), *Crisis in the Caribbean*, Monthly Review Press, Nueva York, 1983.
- Baber, C. y Jeffrey, H. B., *Guyana: politics, economics and society*, Frances Pinter Publishers, Londres, 1986.
- Benn, D., *The growth and development of political ideas in the Caribbean*, ISER-UWI, Jamaica, 1987.
- Davis, O. (comp.), *The State in Caribbean societies*, UWI, Jamaica, 1986.
- Duncan, N. C., "Political decolonisation and the future of State sovereignty in the anglophone Caribbean", en *TransAfrica Forum*, Nº 1:2, otoño, 1982, págs. 73 a 87.
- Duncan, N. C., *Political systems and constraints on cultural sovereignty in the anglophone eastern Caribbean*, Palacio de las Convenciones de Cuba, La Habana, 1988.
- Greene, J. E., "The developmental bases of political change in the Caribbean - An exploration", en *Journal of Social and Behavioural Sciences*, otoño, 1974.
- Henry, P. y Stone, C. (comps.), *The newer Caribbean*, ISHI, Filadelfia, 1983.
- Irvin, T. y Gorostiza, X., *Toward an alternative for Central America and the Caribbean*, Allen and Unwin, Londres, 1985.
- Jacobs, W. R. y Jacobs, I., *Grenada: the route to revolution*, Casa de las Americas, La Habana, 1980.
- Jones, E. S., *Coalitions of the oppressed*, ISER-UWI, Jamaica, 1987.

Manley, M., *Jamaica: struggle in the periphery*, Third World media Ltd., Londres, circa 1981/1982.

Payne, A. y Sutton, P. (comps.), *Dependency under challenge*, Manchester University Press, Manchester, 1984.

Singham, A. W., *The hero and crowd in a colonial polity*, Yale University Press, New Haven, 1968.

Stone, C., *Understanding Third World politics and economics*, Earle Publishers, Jamaica, 1980.

Stone, C. y Brown, A. (comps.), *Perspectives on Jamaica in the seventies*, Jamaica Publishing House, Jamaica, 1981.

Stone, C., *Power in the Caribbean Basin*, ISHI, Filadelfia, 1986.

Thomas, C. Y., *The rise of the authoritarian State in peripheral societies*, Monthly Review Press, Nueva York, 1984.

Thorndike, Tony, *Grenada: politics, economics and society*, Frances Pinter Publishers, Londres, 1985.

Young, A. y Phillips, D. (comps.), *Militarization in the non Hispanic Caribbean*, L. Rienner, Boulder, 1986.

Indice 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 Osziak	1
Chile en la post-crisis. Estado subsidiario y fragmentación social Eugenio Tironi, Pilar Vergara, Rodrigo Bafio	57
Actores políticos y sistema de partidos en el Paraguay Esteban Ceballero	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	195
Estado, sociedad y política en Panamá Guillermo Castro Herrera	249
Democratización y modernización del Estado: Nicaragua, 1979-1986 Eduardo Baumeister	265
Democratización del Estado guatemalteco (1984-1987) Fernando González Davison	327
Democracia en la colonia: las transformaciones del Estado en la encrucijada puertorriqueña Marcia Rivera	397

Volumen 2

Uruguay: los actores socio-políticos ante la democratización y la modernización del Estado Gerónimo de Sierra, José L. Castagnola	1
La consolidación democrática en Brasil: procesos sociales, intermediación de intereses y modernización del Estado Eli Diniz, Renato R. Boschi	61
Democratización y modernización del Estado: el caso peruano Alberto Adrianzen, Carmen Rosa Balbi, Eduardo Ballón, Francisco Durand, Henry Pease, Teresa Tovar	107
Tendencias reorgánicas del Estado colombiano contemporáneo Fernando Rojas H., Víctor Manuel Moncayo C., Germán Palacio C.	173
Democratización y modernización del Estado en Costa Rica Ana Cecilia Escalante	219
Democratización y modernización del aparato estatal en Honduras Mario Posas	317
Estado, sociedad y política en un contexto de insurgencia popular: El Salvador 1980-1987 Jorge Cáceres P.	333
Notas sobre democratización y reforma del Estado en México Rosalba Carrasco, Carlos Pereyra, Enrique Provencio, José Woldenberg, Rolando Cordera (coordinador)	385
El rol del Estado y los sistemas políticos del Caribe Neville C. Duncan	447