
la participación política de los sectores populares en américa latina: algunas conclusiones comparativas sobre la consolidación democrática¹

martín tanaka

Resumen

El presente trabajo explora la dinámica y los cambios que vienen produciéndose en las formas de participación política de los sectores populares, y algunas consecuencias de ello sobre el proceso de consolidación democrática. Para esto, desarrollamos un modelo de análisis comparativo que busca, de un lado, *comprensividad*, el lograr integrar en la explicación variables estructurales, políticas y el reconocimiento de la capacidad de acción y racionalidad de los sectores populares a lo largo del tiempo; y de otro lado, dar cuenta de manera general del conjunto de países latinoamericanos, por medio de la construcción y el examen de algunas situaciones que consideramos «típicas».

¹ Este texto tiene como punto de partida la tesis de maestría del autor, presentada en la FLACSO, México, con el título *La participación política de los sectores populares en América Latina: el fin de un ciclo socio-político y el inicio incierto de otro. Un esquema de análisis comparativo*. El autor expresa su agradecimiento a la FLACSO y a la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno mexicano, sin cuyo apoyo institucional no hubiéramos podido realizarla. Agradecemos también a algunas de las muchas personas que con sus comentarios nos ayudaron a madurar nuestras ideas: Marcelo Cavarozzi, Jorge Nieto, René Millán, Mauricio Merino, Francisco Zapata, María Luisa Tarrés, Carlos Guerra y los compañeros del seminario de tesis en la FLACSO. Este texto no hubiera sido posible sin el estímulo y la generosidad intelectual de Sergio Zermeño y la paciencia y apoyo de Sara Gordon. Obviamente, la responsabilidad por las limitaciones de este texto es exclusiva del autor».

La participación política de los sectores populares en la actualidad: ¿es lo *mínimo suficiente*?

martín tanaka

En la década de los noventa, la participación política de los sectores populares [en adelante, PPP] en la mayoría de nuestros países, la encontramos como nunca antes reconocida, amparada, institucionalizada, dentro de los marcos de las democracias representativas, entendidas en términos de Dahl como *poliarquías*². Además, la importancia de la PPP como práctica es reconocida desde todas las posiciones, ya sea porque implica el desarrollo de la sociedad civil y de relaciones democráticas, que pueden establecer mejores relaciones entre sociedad y política, como porque es necesaria para ejecutar eficazmente programas de compensación social en los contextos de ajuste y de transición hacia el pleno establecimiento de los mecanismos de mercado.

Pese a ello, en los hechos encontramos a la PPP bastante restringida en cuanto a sus posibilidades reales de ejercicio: con limitadas posibilidades de éxito, con grandes costos que la desalientan, con escasos recursos que sustenten su acción, sin actores que la estimulen. La participación en términos reales casi se encuentra reducida a su expresión mínima: a la participación electoral. Y es que la participación se ubica al interior de democracias concebidas también como reducidas a sus dimensiones *mínimas*, que contemplan los derechos institucionales y las reglas de juego entre los «actores relevantes» como lo central, al margen de sus resultados y del papel de otros actores³; por así decirlo, se resaltan las libertades «negativas» antes que las «positivas». Encontramos así en nuestras democracias fuertes tendencias a desarrollar una dinámica elitista.

Para ser justos, tenemos que señalar que esta participación «minimalista» es hasta cierto punto una respuesta a concepciones «sustantivistas», que oponiendo una dinámica «formal» (institucional) a otra supuestamente «real» (la de los movimientos sociales) no permitían valorar la importancia de los espacios representativos; de otro lado, sabemos que el estímulo a la participación sin más puede constituir un problema (como la problemática de la gobernabilidad lo ha mostrado), y que una suerte de «disciplinamiento social» ha sido fundamental para lograr las transiciones democráticas en varios países. Por ejemplo, ¿cómo evaluar el papel de la desarticulación del sindicalismo en Bolivia o Argentina frente a las posibilidades de la consolidación de la democracia

² Dahl, Robert: *La poliarquía. Participación y oposición* (1971). Madrid, ed. Tecnos, 1989.

³ Ver al respecto O'Donnell, Guillermo: «Transitions, continuities, and paradoxes»; y Valenzuela, Samuel: «Democratic consolidation in post-transitional settings: notion, process, and facilitating conditions»; ambos en Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela, eds.: *Issues in democratic consolidation. The new south american democracies in comparative perspective*. Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1992.

en esos países? ¿Cómo evaluar la transición chilena en relación a la derrota de las alternativas de movilización y derrocamiento de la dictadura? La respuesta no es nada sencilla.

Sin embargo, creemos que sin mayores niveles de participación, sin mayor involucramiento entre sociedad y política, en los actuales contextos de crisis y ajuste, la misma viabilidad de la democracia mínima y su consolidación están en cuestión⁴. Porque los déficits de participación pueden traducirse a mediano plazo en crisis de legitimidad; sabemos que ésta se ha jugado en nuestros países más en términos distributivos que institucionales⁵. La insatisfacción por el deterioro o la no mejora en los niveles de vida sin canales efectivos a través de los cuales procesarlos puede conducir a la erosión de la titularidad de los «actores relevantes», expresada en fenómenos como volatilidad electoral y el surgimiento de nuevos liderazgos, los que dificultan las interacciones entre los actores, los cálculos y compromisos entre ellos, y finalmente, el desarrollo de conductas cooperativas que faciliten encontrar el camino del fortalecimiento institucional y el desarrollo. De este modo, podemos tener democracias que si bien no caen en regresiones autoritarias, muestran una dinámica de inestabilidad y progresivo deterioro.

Por estas razones creemos que el reto es pasar de niveles «mínimos» a niveles «suficientes» en nuestras democracias, lo que requiere, de un lado, mayores niveles de participación y relaciones más estrechas entre sociedad y política; y de otro, una mayor apertura de los sistemas políticos a las demandas populares, lo que exige finalmente el simultáneo fortalecimiento de las instituciones democráticas y el desarrollo económico⁶. Por ello, en este trabajo nos ocupamos de la PPP en la actualidad, buscando no sólo entender sus modalidades, dinámica, lógica, sino también sentar las bases para pensar en formas de estímulo y diseño de propuestas participativas; se trata no sólo de avanzar en cuanto a propuestas de «radicalización de la democracia», sino incluso de un asunto clave para la consolidación de las democracias «mínimas» de nuestros países.

⁴ Desarrollamos más sistemáticamente este argumento en: Tanaka, Martín: «La consolidación democrática y la crisis de legitimidad de los sistemas de partidos en la América Latina de los noventa», en la revista *Perfiles Latinoamericanos*, N° 6, junio 1995. FLACSO, México D.F.

⁵ Ver de Cavarozzi, Marcelo: «Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina». En: *Revista de Estudios Políticos* N° 74, 1991. Madrid; y «La política: clave del largo plazo latinoamericano». Borrador presentado en el XVI Congreso de LASA, 1992.

⁶ Sobre el punto ver Bresser, Luiz Carlos, Jose María Maravall y Adam Przeworski: *Economic reforms in new democracies: a social-democratic approach*. Cambridge University Press, 1993.

El modelo general de análisis de la participación política de los sectores populares en América Latina

¿Cómo entender las variaciones actuales de la PPP por países y a lo largo del tiempo? ¿A qué factores responden? ¿Cuál es su lógica? Pese a su importancia, casi no encontramos literatura específica al respecto. Lo que podemos encontrar es una muy amplia literatura teórica general vinculada a la dimensión política en la que nos movemos, en base a la cual se pueden «deducir» elementos para pensar la PPP.

Algunos modelos de análisis resaltan el papel de las estructuras económicas y sociales para explicar la dinámica política de nuestros países⁷; en éstos, la PPP aparece en gran medida como resultante de las características de la estructura social, es decir, las posibilidades de acción colectiva se derivan de los recursos materiales y organizativos dados por la ubicación estructural. Al diagnosticarse a este nivel altos grados de heterogeneidad, desarticulación, precariedad, las capacidades de acción aparecen bastante disminuidas. Ellas aumentan para algunos segmentos dentro de los sectores populares (históricamente es el caso del sindicalismo), pero sus posibilidades de éxito se relacionan con su capacidad de articular alianzas con otros sectores, cuya fortaleza relativa está dada también, finalmente, por su ubicación en las estructuras.

Las estructuras aparecen así como un constreñimiento, bastante fuerte y estático, a las posibilidades de acción. Si bien las estructuras acotan a éstas, creemos que es erróneo asignarles un papel determinante. No se explicaría entonces cómo ante similares estructuras en el tiempo se producen diversas formas de expresión política a nivel popular.

El defecto de un exagerado constreñimiento de las capacidades de acción se hace más evidente en una línea de análisis político que resalta el papel de las tradiciones y herencias históricas en la determinación de la dinámica política⁸. Patrones específicos de interacción sociales largamente repetidos en el tiempo, así como concepciones distintas a las de la tradición occidental aparecen moldeando las formas de relación entre sociedad y Estado, así como las formas de PPP. Elementos distintivos de nuestros países serían, en términos generales, las tradiciones estatista, centralista, patrimonialista, y consiguientemente, patrones de relación clientelares, prebendistas, entre sociedad y Estado. Nos parece claro que en base a esta línea de análisis difícilmente se recoge la diversidad de formas de PPP presentes en la realidad, que a veces se sitúan dentro de las tradiciones descritas, pero que en otras las contradicen abiertamente.

⁷ Ver al respecto Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens: *Capitalist development and democracy*. University of Chicago Press, 1992; y Touraine, Alain: *América Latina. Política y Sociedad* (1988). Madrid. Espasa-Calpe, 1989, entre otros.

⁸ Ver al respecto Morse, Richard: «The heritage of Latin America». En: Hartz, Louis, ed., *The founding of new societies*. NY. Harcourt, Brace and World, 1964; y Wiarda, Howard: «Toward a nonethnocentric theory of development: alternative conceptions from the third world». En: Wiarda, Howard, ed.: *New directions in comparative politics* (1985). Revised edition, Boulder, Westview Press, 1991, entre otros.

Una manera más equilibrada de analizar dimensiones que moldean las capacidades de acción está dada por aquella que resalta la influencia de las instituciones para determinar la dinámica política⁹. En esta perspectiva, las instituciones del régimen político, las reglas de juego, delimitan un espacio de lo posible y lo vedado, establecen «incentivos» o «castigos» en determinados sentidos, moldeando de esta forma la arena política. La capacidad de acción no queda determinada, aunque sí moldeada por las instituciones (formales e informales), de manera más flexible. La PPP aparece por lo general en esta línea de análisis estrechamente ligada a lo que las reglas del régimen posibilitan, perdiendo relativamente de vista otras manifestaciones para-institucionales de gran importancia (espacio en el que se suelen ubicar los movimientos sociales, por ejemplo). En todo caso, para nuestros propósitos nos parece central recoger o dar cuenta de los entornos en los que se sitúa la acción, que hacen más o menos atractivo el involucramiento público, y que además moldean sus formas particulares.

Con esto, pretendemos dejar mayor margen al reconocimiento de las capacidades de acción, aunque sin olvidar sus límites, resaltados por los enfoques reseñados. En esta línea podemos ubicar a aquellos trabajos que resaltan el papel de variables netamente políticas que introducen contingencia y dinamismo en los análisis, como el rol y las características de las élites para dar cuenta de los procesos de transición y consolidación democráticas¹⁰. Sin embargo, el papel de los sectores populares aparece desdibujado, dado el énfasis puesto en las iniciativas de las élites. Finalmente, otros trabajos sí resaltan la capacidad de acción de los diversos sujetos y su racionalidad estratégica en la consecución de objetivos políticos determinados (donde las opciones de unos determinan las de otros en contextos dados), aunque su influencia ha sido escasa¹¹. De entre todas las perspectivas de análisis reseñadas, creemos que la nuestra se acerca más a esta última.

Así, encontramos que las perspectivas reseñadas resaltan por separado aspectos importantes, pero dejando de lado otros igualmente cruciales. En nuestro modelo de análisis de la PPP buscamos la mayor «comprensividad» posible, manteniendo un número discreto de variables, para así poder dar cuenta de los diversos aspectos de la realidad. Proponemos un modelo que parte del supuesto de la capacidad de acción y decisión de los sujetos populares y que simultáneamente busca dar cuenta de las limitaciones de los mismos y de su ubicación en entornos estructurales, históricos, institucionales y políticos.

De este modo, planteamos que la PPP, sus formas y dinámica, pueden ser comprendidas y analizadas en función de dos dimensiones básicas:

⁹ Sobre el punto ver de Linz, Juan y Arturo Valenzuela, eds.: *The failure of presidential democracy. Vol 2: The case of Latin America*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1994, entre otros.

¹⁰ Al respecto ver O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter: *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires, Paidós, 1988; Higley, John, y Richard Gunther, eds.: *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge University Press, 1992; y Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela, op. cit., entre otros.

¹¹ Ver al respecto la reseña de trabajos en este sentido de Collier, David, y Deborah Norden: «Strategic choice models of political change in Latin America». En: *Comparative Politics*, Vol. 24, N° 2, enero 1992. Los autores reseñan trabajos de Albert Hirschman, Adam Przeworski y Guillermo O'Donnell.

(1)- Primero, la *estructura de oportunidad política* (EOP) existente¹². Este concepto busca analizar la decisión de participar o no, por parte de actores racionales, en los asuntos públicos y políticos por vía de acciones colectivas, en relación con el conjunto de sus opciones disponibles, dadas por las características del sistema político. Según Tarrow (op. cit.), la racionalidad de la participación (expresada en la dinámica de los movimientos sociales), se ve afectada por elementos tales como la apertura o cerrazón del sistema político, la estabilidad o inestabilidad de los alineamientos políticos existentes, la presencia o ausencia de aliados o grupos de apoyo, el grado de unidad o de división al interior de las élites y su tolerancia frente a acciones de protesta, y la capacidad del gobierno para implementar sus políticas. Estos elementos alteran los costos y la rentabilidad de la acción colectiva, de manera que incentivan o desincentivan la movilización.

En nuestro modelo hacemos operativo el concepto de la EOP atendiendo a dos de sus dimensiones más relevantes: el grado de apertura del *sistema político*¹³ y el papel jugado por aliados o *grupos de apoyo*. Evaluamos la primera en lo que respecta a la receptividad o sensibilidad de aquel frente a las demandas populares¹⁴. Así, sistemas políticos más abiertos hacen más atractiva la PP para los sectores populares, en tanto facilitan la consecución de poder o de otro tipo de beneficios, y viceversa.

Respecto al papel de los «grupos de apoyo» para los sectores populares, nos referimos por ellos a organizaciones de diverso tipo que alientan expresiones populares relativamente autónomas (por tanto, independientes del poder) en el terreno político como parte de una lógica de acción propia, o cuando menos capaces de intermediar estas expresiones ante el Estado y el sistema político, de modo de aumentar la «rentabilidad» de la PPP (ya sea aumentando las posibilidades de éxito de las acciones populares destinadas al ámbito público, al constituirse en apoyos a sus demandas, como reduciendo los costos de la acción colectiva al ser asumidos por sus «cuadros», que cumplen el papel de «empresarios políticos»¹⁵.

De este modo, de la interacción de las variables «apertura del sistema político» y «papel de grupos de apoyo» (que obviamente son cambiantes y permiten incorporar la variable temporal al análisis),

¹² El desarrollo teórico del concepto puede verse en Tarrow, Sidney: «National politics and collective action. Recent theory and research in western Europe and the United States». En: *Annual Review of Sociology*, N° 14, 1988; y en Tilly, Charles: *From mobilization to revolution*. New York, Random House, 1978

¹³ La apertura del sistema político es una suerte de «variable resumen», en tanto implica a nivel político una particular correlación de fuerzas, una determinada disposición de las élites en el poder; a nivel económico, niveles de disponibilidad de recursos, estabilidad, etc.; a nivel de régimen, procesos mínimos de apertura política, delineamientos particulares del ámbito y la extensión del espacio público, etc.

¹⁴ Distinguimos *sistema de régimen* político, atendiendo criterios más o menos convencionales; consideramos al régimen político como el conjunto de las reglas formalmente establecidas que norman las interacciones políticas; y al sistema político como el conjunto de reglas y actores cuyas interacciones, formales e informales, marcan la *dinámica* política. Si bien las instituciones del régimen están estrechamente vinculadas al funcionamiento del sistema, creemos que es conveniente distinguirlas; podemos así concebir sistemas políticos abiertos a las demandas populares en medio de regímenes políticos autoritarios, como es claramente el caso histórico de México; también sistemas políticos «impermeables» a las demandas populares con regímenes políticos democráticos (por ejemplo, Argentina con Menem, o el Perú con Fujimori en los peores momentos del ajuste)

¹⁵ Olson, Mancur: *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups* (1965)

construimos la EOP en nuestro modelo de análisis. La EOP nos ayuda a modelar situaciones, haciendo interactuar sus diversos componentes, y a hacer comprensible la lógica, la racionalidad de la participación; sin embargo, la EOP no explica satisfactoriamente la PPP, cómo se constituye propiamente la acción colectiva, cómo se supera el problema del *free-rider*. Nos dice sobre los costos y beneficios de la acción y sus variaciones, pero no sobre la decisión más concreta de participar. Entrar a esta dimensión del problema exige discutir el proceso de formación de identidades colectivas, sociales y políticas¹⁶.

(2)- Por ello, la segunda gran dimensión de nuestro análisis será el grado, la consistencia, el nivel de constitución de las *identidades sociales*, que es la base para la acción colectiva. Los sujetos podrán aprovechar una EOP favorable, o revertir y enfrentar una desfavorable, en la medida en que estén en condiciones de actuar colectivamente, y para ello es fundamental atender su grado de articulación / desarticulación, de homogeneidad / heterogeneidad, la densidad del entramado de relaciones sociales, es decir, la consistencia de sus identidades grupales.

Esta consistencia responde en parte, como hemos visto, a variables *políticas*: se logra más articulación en la medida en que se haya pasado por procesos de *organización*, donde son claves los «empresarios políticos» así como, naturalmente, el surgimiento de liderazgos sociales desde abajo y la constitución de redes sociales. Pero la consistencia de las identidades sociales responde también poderosamente a variables *estructurales*. Los sujetos se sitúan en un entorno no sólo político e institucional, sino también estructural; ocupan una posición desde la cual perciben el entorno y en relación con la cual actúan; el lugar que se ocupa en la sociedad, en el conjunto de relaciones sociales, la posición relativa respecto al acceso a la ciudadanía y sus dimensiones, determinarían así los intereses, percepciones, motivaciones políticas, y también las posibilidades de actuar colectivamente, de movilizar recursos en favor de una acción política.

En las sociedades latinoamericanas, caracterizadas por Touraine (op. cit.) como de «desarrollo dependiente» lo distintivo sería el alto grado de heterogeneidad y desarticulación de las «categorías sociales»,

Harvard University Press, 1971. Cuando encontramos el aliento a formas participativas desde el Estado, por lo general estas iniciativas están diseñadas para controlar y subordinar a los sectores populares, por lo que no consideraremos a la acción de partidos en el poder estatal como grupos de apoyo, por más «movilizadores» que sean, como sería el caso del PRI en México o de Acción Democrática en Venezuela. Estos grupos de apoyo han sido básicamente organizaciones políticas (partidos) de izquierda, aunque no siempre. Otros partidos, incluso conservadores, han cumplido en determinados contextos ese papel, lo mismo que otros actores como la Iglesia y las ONG. Los consideramos grupos de apoyo (lo que implica una relación de exterioridad) y no expresiones «orgánicas» de los sectores populares, compartiendo la idea de Touraine (op. cit.), de que uno de los elementos que singulariza a nuestros países es la debilidad de las categorías sociales y, consecuentemente, la «hiperautonomía» de los actores políticos.

¹⁶ Teóricamente, el tema de las identidades colectivas no escapa a un abordaje desde una perspectiva que supone la capacidad de acción y decisión de los actores; considérese por ejemplo la teoría de «movilización de recursos» para el análisis de los movimientos sociales. Planteamos un modelo de elección racional «débil» que explícitamente busca combinar la racionalidad del actor con variables institucionales, culturales e identitarias en Tanaka, Martín: «Individuo y racionalidad en el análisis de los movimientos sociales y la participación política en América Latina» en *Estudios Sociológicos*, del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, N° 36, setiembre-diciembre 1994. México D.F.

por lo que la constitución de actores populares fuertes se ve muy dificultada (claro que dentro de esta común debilidad cabe distinguir muy diversas situaciones nacionales). Las expresiones políticas populares ocurren generalmente de manera subordinada a la acción partidaria y estatal, con la excepción de las acciones colectivas bajo la forma de movimientos sociales, que son expresiones también débiles e históricamente breves, como veremos más adelante.

Desarrollando más explícitamente la propuesta teórica de este trabajo, y relacionando las dos grandes dimensiones de análisis descritas, obtenemos el cuadro de situaciones de más adelante, que determinan diversas formas de PPP.

De la interacción de los dos componentes de la EOP, surgen cuatro situaciones «ideales-típicas» en términos weberianos. Pero si bien la EOP delinea un conjunto de oportunidades, estas serán o no aprovechables o superadas según el grado de consolidación de las identidades sociales a nivel popular. Así, en cada una de las cuatro situaciones, introducimos una subdivisión referida al grado de constitución de las identidades sociales populares. De este modo, llegamos a cuatro y ocho situaciones «ideales-típicas» posibles, de modalidades de PPP.

Modelo de análisis de la participación política popular según estructura de oportunidad política (dada por apertura del sistema político y por el papel de grupos de apoyo) y según grado de consistencia (identidades sólidas / débiles) de las identidades sociales populares		
	Sistemas políticos relativamente abiertos (EOP más favorable)	Sistemas políticos relativamente cerrados (EOP menos favorable)
Existencia de grupos de apoyo significativos (mejora EOP)	Cuadro de "representación" (1) IS: Participación vía partidaria / ID: participación restringida a lo electoral (democracia de élites)	Cuadro de "movilización" (2) IS: Esquemas populista/ ID: Esquemas plebiscitarios
No existencia de grupos de apoyo significativos (empeora EOP)	Cuadro "estatal" (3) IS: Corporativismo / ID: Clientelismo	Cuadro de "resistencia" (4) IS: movimientos sociales ID: lógica "pragmática"

(1) En la primera situación, tenemos un sistema político relativamente abierto y grupos de apoyo significativos; la conjunción de estos factores establece un escenario básicamente pluralista, competitivo, que da lugar a formas de PPP encuadradas dentro de un formato *representativo*, si bien es cierto que en América Latina éste nunca ha tenido una existencia plena, dada la indiferenciación, resaltada por Touraine (op. cit.), entre sociedad, política y Estado, y dadas las limitaciones históricas a la extensión de la ciudadanía. Las maneras específicas que adopta la PPP en este contexto «representativo» van a variar según

el grado de consistencia de las identidades sociales: al ser más sólidas (IS), es posible una interacción más fluida entre los sectores populares y sus grupos (partidos) de apoyo; con lo que la PPP tiende a darse mediante los *partidos políticos*.

Dentro de un formato representativo con identidades sociales débiles (ID), los vínculos con los partidos se relajan, éstos se autonomizan al no encontrar demandas sociales organizadas, y entonces la democracia va dejando de ser partidaria para ser más precisamente *elitaria*, al perder los partidos sus vínculos con la sociedad; éstos devienen, en extremo, lo que Schumpeter llamaría «oligarquías competitivas»¹⁷. La PPP parece restringirse a los momentos electorales.

Dentro de este cuadro creemos que podría ser pensado el caso de Chile, pero también los de Uruguay y Costa Rica; mostrando los tres a lo largo de los años ochenta un desplazamiento de formas tradicionales de participación vía partidos a esquemas elitistas de relación entre política y sociedad.

(2) La segunda situación queda enmarcada por un sistema político relativamente cerrado, pero con grupos de apoyo importantes. La dinámica política entonces tiende a estar signada por los intentos de *movilización* de las masas por parte de los grupos de apoyo (partidos), con miras a ampliar el sistema político, para hacerlo más receptivo a las demandas populares y sociales en general, o a instrumentalizar las mismas demandas y expectativas en su favor, sin ampliar efectivamente el sistema político.

Si en este cuadro tenemos la movilización de grupos con identidades sociales relativamente homogéneas y fuertes, tenemos una PPP inscrita dentro de los esquemas *populistas* más clásicos¹⁸; pero si la movilización se realiza sobre identidades sociales débiles y fragmentarias, encontramos una gran distancia entre las apelaciones de los grupos de apoyo y las masas; como resultado, tenemos una clara relación líder-masa, con lo que podríamos caracterizar la forma de PPP respectiva como inscrita dentro de esquemas *plebiscitarios*. Los líderes plebiscitarios se dirigen a masas desarticuladas, sin capacidad de interlocución, y las movilizan en la búsqueda de legitimidad. El funcionamiento plebiscitario se distinguiría del elitario por su menor institucionalización y por su gran inestabilidad.

Dentro de este cuadro creemos poder ubicar el caso de Argentina, así como el de Bolivia; mostrando ambos países en los años ochenta un desplazamiento de formas tradicionales de PPP populistas hacia otras enmarcadas más en esquemas plebiscitarios.

¹⁷ Schumpeter, Joseph: *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, Orbis, 1983.

¹⁸ La movilización, desde un grupo con un proyecto que podríamos llamar «industrialista-distribucionista» de las masas obreras y populares por una ampliación del sistema político, en contra de las coaliciones oligárquicas. Nos referimos a una forma típicamente «populista» atendiendo los rasgos de las formas de interacción política en la que se encuentran involucrados los sectores populares; no ubicamos como populismo «clásico» al Estado populista: teniendo a un populismo en el poder, nos parece más adecuado hablar de formas corporativas o clientelares de participación, como veremos más adelante.

(3) La tercera situación combina un sistema político más abierto, más receptivo a las demandas populares, pero con grupos de apoyo débiles. Esta situación determina una gran centralidad política del *Estado*. Más específicamente, tenemos un Estado con capacidades de distribución y partidos que alientan la expresión popular autónoma débiles.

Cuando este cuadro «estatal» se combina con identidades sociales relativamente constituidas, la PPP tenderá a adoptar formatos *corporativos*; el Estado alienta la participación, pero de manera controlada, acotada a categorías de representación delimitadas y jerarquizadas por éste. Cuando el cuadro estatal se combina con identidades sociales débiles, el estímulo a la participación desde arriba tenderá a adoptar formatos *clientelísticos*; la fragmentación de lo social no puede ser recogida por canales rígidos y formalizados. Se privilegian entonces estrategias de incorporación vía liderazgos regionales y sectoriales desarticulados, vía medidas distributivas puntuales.

El país que más claramente podría ser pensado dentro de este cuadro sería México, que muestra a lo largo de los años ochenta el fin de los tradicionales mecanismos corporativos de PPP y el paso hacia otros de índole más clientelar, dado el debilitamiento de las identidades sociales. Los casos de Colombia y Venezuela podrían también ubicarse en este cuadro, en su modalidad clientelar (dada por la debilidad de las identidades sociales populares), con la importante especificidad de que estamos hablando, a diferencia de México, de Estados «ocupados» por bipartidismos fuertes, pero que no constituyen propiamente grupos de apoyo.

(4) La cuarta situación está signada por una EOP desfavorable, con un sistema político relativamente cerrado y grupos de apoyo débiles, pero con sujetos populares políticamente autónomos. En un contexto como éste, la PPP queda básicamente «reducida» a lo que los sujetos puedan hacer por sí mismos en un contexto adverso; por eso, la PPP tiende a desarrollar lógicas más de «*resistencia*». Por esta misma razón, el grado de constitución de los sujetos como tales es fundamental para dar cuenta de sus formas de participación.

Cuando la EOP descrita coincide con sujetos populares con identidades sólidas, la PPP adopta la forma de «*movimientos sociales*» (MS en adelante): movilizaciones populares relativamente autónomas de los partidos y del Estado, enfrentadas a un sistema político «impermeable» a las demandas populares. Se trata de una situación excepcional, dada la debilidad de las identidades sociales en nuestros países. Cuando la EOP vista se produce, pero a nivel de los sujetos populares tenemos identidades sociales débiles (lo que no es contradictorio con que estos sujetos sean políticamente autónomos), las condiciones extremadamente adversas hacen que la PPP desarrolle lógicas «*pragmáticas*» de relación con el Estado y los actores políticos; en otras palabras, se combinan formas de presión y negociación, de participación y repliegue, de apoyo y rechazo a los distintos actores y sus iniciativas, todo ello en función de obtener beneficios y de mejorar la situación relativa en la estructura de poder.

En este cuadro podríamos ubicar paradigmáticamente el caso del Perú, pero también los de Brasil y Ecuador, que parecen exacerbar esa lógica pragmática en los ochenta y noventa, dejando atrás formas de participación vía MS o dentro de esquemas populistas, más propios de etapas anteriores.

* * *

Lo que hemos hecho es construir tipos ideales que nos faciliten el análisis considerando diversas variables y dimensiones, y la comparación de los diversos casos a lo largo del tiempo; ciertamente, la aplicación de este modelo en los diversos casos nacionales exigiría reconocer una gran diversidad de situaciones, mixturas, especificidades, tensiones y una dinámica de cambios imprescindibles de tomar en cuenta. En todo caso, de lo que aquí se trata es de avanzar en hacer inteligibles la dinámica y principales formas de la PPP en términos comparativos (entendiendo por «principales» aquellas que marcan la dinámica política nacional). Un análisis más fino de los casos excede las posibilidades de este texto, aunque creemos en la utilidad de las herramientas presentadas.

A continuación, sobre la base del modelo de análisis presentado, quisiéramos discutir los cambios que vienen produciéndose en la PPP en la actualidad, a partir de un breve examen de los cuatro casos más «típicos» de cada una de las formas reseñadas.

El modelo general de análisis en el momento actual

En la década de los noventa encontramos un escenario económico, social y político bastante distinto al que tradicionalmente se había presentado en la mayoría de países de la región.

Ubicando el desenvolvimiento de nuestras variables de análisis en el contexto actual, encontramos que la PPP encuentra una configuración bastante desfavorable para la acción colectiva y la expresión política, quedando prácticamente circunscrita a la participación electoral dentro de formatos poliárquicos, y «negativamente», por medio de la criticidad frente al sistema político, expresada en la crisis de legitimidad de nuestros sistemas de partidos. En lo que respecta a la EOP en general, ésta se hace bastante desfavorable; los sistemas políticos se cierran a las demandas populares, en el contexto de las lógicas de ajuste. De otro lado, los partidos que hacían de grupos de apoyo se desmovilizan, se encierran en la escena oficial, abandonan el «trabajo de base» por la escena oficial, y además restringen su apoyo a los sectores populares en nombre de la moderación y de la gobernabilidad.

Respecto a las identidades sociales colectivas, encontramos altos grados de desarticulación, por una serie de razones entre las cuales

ubicamos como las más importantes los efectos desestructurantes de las políticas de ajuste, y la creciente modernización —a nivel cultural— de nuestras sociedades. Como resultado tenemos el aumento en los niveles de pobreza, que reduce los recursos movilizables para la acción colectiva; el cambio en la estructura económico-social, que debilita la posibilidad de la agregación de demandas; y la tendencia a pasar de la búsqueda de bienes públicos a bienes privados, en medio de la complejización y modernización cultural de nuestras sociedades, que implican cursos de acción individuales, no colectivos¹⁹.

Todo esto marca significativas diferencias respecto de la situación que vivieron muchos de nuestros países a lo largo de este siglo, con procesos de constitución de diversos actores colectivos, y respecto de aquella en la que se dieron importantes MS hacia fines de los setenta e inicios de los ochenta, que enfrentaron sistemas políticos cerrados y contaron con grupos de apoyo relativamente activos. El debilitamiento de las identidades sociales y el retraimiento de los grupos de apoyo, en medio de la crisis, hace demasiado altos los costos de la acción colectiva, en un contexto en que las probabilidades de encontrar éxito en las demandas es muy reducida: la movilización sólo aparece racional para aquellos sectores que tienen mucho que perder si no desarrollan respuestas (sería el caso de los empleados públicos sin alternativas de empleo, o grupos campesinos e indígenas golpeados por la crisis y con muy limitadas opciones).

En un contexto como el descrito, y considerando el asunto desde el punto de vista o la «posicionalidad» de los sectores populares, encontramos que la participación deja de tener en gran medida razón de ser, dada la estructura de oportunidad política prevaleciente y las dificultades para la acción colectiva. Se da así un proceso de repliegue de lo social a lo privado, además sentido como reconfortante luego de las tensiones «públicas» que implican los procesos inflacionarios y altos grados de conflictividad política. Esto no significa que no existan importantes procesos y vitales dinámicas a nivel social, pero su trascendencia política es por lo general limitada.

* * *

Avanzando hacia mayores niveles de especificación, encontramos que si bien en general en todos los casos nacionales el sistema político

¹⁹ Sobre estos procesos de fragmentación y sus consecuencias políticas ver entre muchos otros, para el caso de Chile, Díaz, Álvaro: «Restructuring and the new working classes in Chile. Trends in waged employment, informality, and poverty, 1973-1990». Discussion Paper 47, United Nations Research Institute for Social Development, 1993; y «Estructuras y movimientos sociales. La experiencia chilena entre 1983-93». En: *Proposiciones*, N° 22, agosto 1993, Santiago, SUR; también Espinoza, Vicente: «Pobladores, participación social y ciudadanía: entre los pasajes y las anchas alamedas». En: *Proposiciones*, *ibid.*; para el caso de Argentina, ver de García Delgado, Daniel: *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires, Tesis, Grupo ed. Norma S.A., 1992; para el caso de México, ver de Zermeño, Sergio: «El regreso del líder: crisis, neo-liberalismo y desorden». En: *Revista Mexicana de Sociología*, Año LI, N° 4, 1989; y «Estado y sociedad en el neo-liberalismo dependiente», en: *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, N° 4, octubre-diciembre de 1994; para el caso del Perú, Grompone, Romeo: *El velero en el viento. Política y sociedad en Lima*. Lima, IEP, 1991.

se cierra sustancialmente a las demandas populares en relación con etapas anteriores, podemos distinguir países donde dicha cerrazón es mayor que en otros. Así, reconocemos gruesamente dos situaciones: en la primera, el sistema político democrático deja algunos espacios abiertos a la atención de las demandas populares, básicamente por medio de la aplicación de políticas sociales, o por un menor retraimiento en la prestación de servicios sociales básicos; esta relativa «apertura» está dada fundamentalmente por una cierta estabilidad económica, asociada a la superación de la primera etapa más dura del ajuste y donde empieza a aparecer algún horizonte de recuperación. Por el contrario, en una segunda situación, tenemos un sistema político más cerrado cuya dinámica podría entenderse según la lógica del ajuste, donde todavía no se logra la estabilización, y aún no se vislumbran salidas a la situación de emergencia; por ello, todo «exceso de demandas» es obviado, rápidamente desactivado o reprimido.

Con respecto al papel de los grupos de apoyo, si bien tenemos una situación de repliegue generalizable, aquí cabe también distinguir dos situaciones: en la primera, pese al repliegue de los grupos de apoyo, tenemos que el sistema de partidos en el contexto democrático logra, a pesar de todo, cumplir mínimamente con algunas funciones de intermediación entre la sociedad y el Estado, éste muestra alguna consistencia, no se ha «desmoronado»; este sistema de partidos, en medio de todos sus problemas, permite que exista alguna certidumbre y previsibilidad dentro del proceso político, lo que permite interacciones más «rationales» y fluidas entre los actores. En la segunda situación, no sólo los grupos de apoyo se han replegado, sino que también el sistema de partidos ha perdido capacidad de intermediación en medio de una crisis muy aguda, por lo que la dinámica política conlleva una gran inestabilidad e imprevisibilidad, que dificulta la interacción entre los actores y el diseño de estrategias de acción, con el resultado de lógicas cortoplacistas y poco cooperativas entre éstos.

Gran parte de las diferencias en cuanto a las EOP existentes tiene que ver con los desempeños económicos concretos, dada la «supremacía» de la economía sobre la política en esta etapa. Así como la superación o no de la lógica de ajuste permite abrir relativamente o no el sistema político a las demandas populares, también la capacidad de estabilizar la economía y esbozar un horizonte de crecimiento o no permite mantener o hacer trizas un sistema de partidos (comparar por ejemplo los casos de Argentina y Bolivia, de un lado, y los de Perú y Venezuela, de otro). Sobre esto último también habría que considerar la capacidad de los sistemas de partidos «históricos» para poder absorber y expresar de alguna manera las nuevas identidades y demandas sociales (comparar por ejemplo la mayor habilidad al respecto de las élites de Colombia en relación con las de México).

A continuación, quisiéramos discutir con mayor detenimiento algunos casos que podrían expresar más típicamente las situaciones en cuanto la PPP que venimos esbozando; siendo el caso de Chile (1), expresivo de una dinámica elitaria dentro del cuadro de representación (sistema político más abierto por la mayor estabilidad, junto con sistema de

partidos con capacidad de intermediación); el caso de Argentina (2), expresivo de una dinámica plebiscitaria dentro del cuadro de movilización (el sistema de partidos todavía tiene capacidades de intermediación, pero dentro de un sistema político más cerrado); el caso de México (3), de una dinámica clientelar dentro del cuadro estatal (una relativa estabilidad que permite un sistema político más abierto, pero con un sistema de partidos muy débil); y el caso del Perú (4), expresivo de una dinámica pragmática dentro del cuadro de resistencia (un sistema político cerrado, inestable, con partidos extremadamente débiles).

El cuadro de representación: democracia elitaria.
El caso de Chile

En Chile encontramos la experiencia que más nos puede decir de los contornos de una PPP inscrita dentro de una democracia de élites; resultando muy interesante en relación con otras formas de PPP a través de partidos (periodo treinta-setenta) y vía MS (inicios de los ochenta).

En el periodo 30-70, los partidos políticos se constituyeron en la «columna vertebral» de la sociedad chilena, y cumplieron la tarea de vincular el Estado y la política con la sociedad²⁰. Pese a los límites de la ciudadanía política a lo largo del periodo (relacionados con la exclusión de las masas campesinas —hasta los años sesenta—, y otras categorías sociales —analfabetos, mujeres, hasta los sesenta y setenta—), los diferentes partidos lograron canalizar los diversos intereses sociales, siendo que todos participaban del intercambio político. En la base de este funcionamiento teníamos un sistema político relativamente abierto, grupos de apoyo activos pugnando por legitimarse ante las masas emergentes, incorporándolas; e identidades sociales populares estables, fácilmente expresables en lo político, y significativamente articuladas, al menos comparativamente hablando, en algunos núcleos sociales (especialmente a nivel obrero).

Durante la dictadura militar, en la primera década de los ochenta, la PPP adquiere la forma de MS, dada la cerrazón del sistema político y la proscripción de los partidos, junto con identidades sociales populares en un ambiguo proceso de disolución y reconstitución; si bien la dictadura golpeó duramente estas identidades, ellas se mantuvieron, y esa continuidad explica los muy importantes MS sobre todo a nivel de los pobladores en Santiago y las jornadas de protesta a inicios de los ochenta. ¿Por qué en esos años? No es casualidad que se trate de los años de la crisis del modelo neo-liberal chileno²¹: la primera súbita gran caída en los ingresos y condiciones de vida en medio de la crisis (ver Díaz, op. cit.) redujo los costos relativos de la acción colectiva (hay menos que perder, todavía se percibe que se puede ganar con la movilización y se dispone aún de recursos para implementarla), y fue estimulada por actores (que hicieron de «empresarios» políticos) como la iglesia, militantes de partidos y ONG. Estos MS lograron no sólo una gran

²⁰ Ver de Garretón, Manuel Antonio. *El proceso político chileno*. Santiago, FLACSO, 1983; y *Reconstruir la política. Transición y consolidación democrática en Chile*. Santiago: ed. Andante, 1987.

relevancia social, sino también política, al ocupar el espacio y desempeñar algunas de las funciones dejadas por la inactividad de los partidos; en las jornadas de protesta iniciales, lograron articularse eficazmente con otros movimientos y sectores (clases medias), así como con los propios partidos.

Pero el gran dinamismo de los MS va decayendo a lo largo de la segunda mitad de los ochenta, juntándose varios procesos; primero, el proceso de liberalización política va haciendo a los partidos recuperar su espacio, por lo que los MS van quedándose más al nivel social, y los partidos se van constituyendo en los protagonistas de la transición (Garretón, 1987, op. cit.). La lógica de la transición, dentro de las reglas de juego de la dictadura, hace que los partidos privilegien la negociación «en las alturas» con los sectores «blandos» del régimen autoritario, en medio de la derrota de las opciones que privilegiaban los espacios públicos, y la lógica de la movilización de masas para acabar con la dictadura²². De esta manera, se produce un distanciamiento en cuanto a las dimensiones social y política en torno a las cuales se ubicaban los MS y el predominio de las lógicas más políticas que altera sustancialmente la EOP para los sectores populares, parece ser un factor más que explica el declive de los MS, obviamente de una lógica más social²³.

Y segundo, ya no a nivel de la EOP, sino de las identidades sociales populares, tenemos que a lo largo de la segunda mitad de los años ochenta, en el contexto de la consolidación del nuevo orden neo-liberal, se va estructurando un nuevo orden social, nuevas «micro» formas de socialidad, produciéndose en general una reestructuración que dificulta notablemente la expresión política de los sectores populares, donde la acción colectiva parece vincularse más a acciones esporádicas y puntuales, en busca de bienes públicos o en torno a demandas expresivas²⁴. Todas estas cuestiones mostrarían la dificultad de los MS de trascender de maneras estables y sólidas en la dinámica social y política más allá de las condiciones específicas que los originaron.

Así, el repliegue popular de mediados de los ochenta tiñe la transición chilena y establece los parámetros elitistas de la democracia de los noventa, que empata con las limitaciones institucionales impuestas por la dictadura y también con lo que podemos llamar un pragmático «consenso neo-liberal» que ha logrado hacer partícipes de él a todos los actores políticos relevantes.

²¹ Vergara, Pilar: *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*. Santiago, FLACSO, 1985.

²² Ver al respecto, desde perspectivas distintas, Moulián, Tomás: «Chile y la democracia contemporánea». En: *Espacios*, Revista centroamericana de cultura política. San José, FLACSO, N° 1, julio-setiembre 1994; Fernández Jilberto, A. E.: «Socialismo y socialdemocracia en América Latina: la socialdemocratización de la política en Chile». En: *Revista Paraguaya de Sociología*, año 26, N° 76, setiembre-diciembre 1989; y de Garretón, Manuel Antonio: «La oposición política y el sistema partidario en el régimen militar chileno. Un proceso de aprendizaje para la transición». En: Drake, Paul, e Iván Jaksic eds.: *El difícil camino hacia la democracia en Chile (1982-1990)* (1991). Santiago, FLACSO, 1993.

²³ Un recuento muy interesante de cómo la intervención de los partidos genera el repliegue de los MS puede verse en Oxhorn, Philip: «Organizaciones poblacionales y constitución actual de la sociedad civil». En: *Revista Mexicana de Sociología*, Año L, N° 2, abril-junio 1988.

²⁴ Ver al respecto Espinoza, op. cit.; y Guerra, Carlos: «Crisis y construcción de identidades en Santiago de Chile». En: *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 2ª época, vol. 1, N° 2, 1994, FLACSO-México.

De este modo, la PPP se encuentra dentro de esquemas elitistas, bastante disminuida en relación con la etapa anterior, con grupos de apoyo replegados e identidades sociales populares debilitadas; esta suerte de «minimización» de la participación genera muestras de apatía política en la sociedad, que pueden a largo plazo desestabilizar un sistema de partidos tan tradicionalmente sólido como el chileno. En todo caso, pese a las muestras de insatisfacción, el sistema de partidos mantiene sus capacidades de intermediación, que creemos asociadas a la relativa estabilidad y desarrollo económico que puede exhibir el régimen, y que le permite una relativa permeabilidad frente a las demandas sociales. El actual gobierno de Frei parece conciente de la necesidad de conjurar a tiempo las actuales muestras de insatisfacción por la vía de destinar mayores recursos a políticas sociales y emprendiendo una reforma política que permita destrabar algunos de los «candados» dejados por la dictadura y avanzar hacia mayores niveles de representatividad.

El cuadro de movilización: democracia plebiscitaria.
El caso de Argentina

En Argentina vemos con mayor claridad la lógica de PPP signada por un esquema «plebiscitario» en el nuevo contexto democrático; teniendo como antecedentes también MS y, tradicionalmente, esquemas populistas.

La PPP en Argentina transcurrió históricamente en la segunda mitad de este siglo dentro de esquemas populistas, relacionando conflictiva e inestablemente un sindicalismo fuerte (identidades populares fuertes), de lógica reivindicativa, un peronismo perseguido pero pese a ello con enorme importancia política («grupo de apoyo» fundamental para los sectores obreros), que moviliza y politiza a dicho sindicalismo, y los diversos gobiernos radicales y militares, que resguardaban en mayor o menor medida los intereses oligárquicos. La PPP tiene como eje fundamental al sindicalismo (la CGT), sobre la base de su capacidad para obtener beneficios mediante una lógica reivindicativa y opositorista exacerbada²⁵.

Ya en el contexto de la dictadura militar, se desarrollan MS como forma de PPP, para algunos núcleos de los sectores populares. Obviamente, con la dictadura militar desde 1976 se cierra el espacio político y los grupos de apoyo ven seriamente limitadas sus posibilidades de acción por la política represiva del régimen. La aparición y el desarrollo de los MS son claramente expresivos del surgimiento de sujetos populares claramente diferenciados del actor sindical, el que tradicionalmente «sintetizó» la diversidad de sus demandas: así tenemos la manifestación de pobladores, jóvenes en las universidades, mujeres, levantando una

²⁵ Sobre el periodo ver, entre otros: Torre, Juan Carlos; *Los sindicatos en el gobierno, 1973-1976*. Buenos Aires, Centro editor de América Latina, 1983; De Riz, Liliana, Marcelo Cavarozzi y Jorge Feldman; *Concertación, Estado y sindicatos en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, CEDES, 1987; y de Cavarozzi, Marcelo: «Peronism and radicalism: Argentina's transitions in perspective». En: Drake, Paul, y Eduardo Silva eds: *Elections and democratization in Latin America, 1980-85*. San Diego, University of California, Center for Iberian and Latin American Studies, Center for US-Mexican Studies, Institute of the Americas, 1986; y «Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955». En: O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, y Laurence Whitehead (comps.): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 3: perspectivas comparadas*. Buenos Aires, Paidós, 1988.

serie de demandas, desde reivindicativas hasta expresivas, donde sin duda un elemento central lo constituyeron las relacionadas con la temática de los derechos humanos. Si bien los MS no fueron tan importantes, masivos como lo fueron en otros países, sí fueron importantes para cuestionar la dictadura, y permitir avances en el proceso de democratización²⁶. Pese a los efectos desestructurantes de las políticas implementadas por el régimen militar, ellas no logran acabar totalmente con las identidades colectivas, ni con la movilización popular.

Con todo, la dinámica de los MS tiende a diluirse en medio de las manifestaciones de carácter más masivo y desestructurado asociadas al colapso de la dictadura y donde (al igual que en Chile), los partidos tradicionales y el sindicalismo vuelven a ponerse como los elementos centrales de la dinámica política. De este modo, en medio de la transición y posteriormente a la debacle que significó la guerra de las Malvinas, los militares dejan el poder para que reaparezcan los partidos históricos, y el actor popular fundamental: el sindicalismo, así como sus interacciones recíprocas tradicionales²⁷.

Sin embargo, esta reinstauración muestra claramente su inviabilidad, tanto política como económica, durante la segunda mitad del gobierno de Alfonsín (1983-1989). En este periodo, la dinámica política y la PPP vuelven a asumir gruesamente el esquema político tradicional populista, donde se resalta la movilización, dentro de una lógica opositorista, en medio de las relaciones entre un peronismo sin Perón en proceso de recomposición y un actor sindical también dividido y debilitado, pero que se convierte en la principal fuerza opositora al gobierno.

Es en este contexto de crisis aguda, económica y política, que asume Menem el gobierno en 1989. Este, al llegar al poder enfrenta típicamente el dilema descrito por Przeworski²⁸ sobre la estrategia de las reformas orientadas al mercado en contextos de crisis y, tras algunas vacilaciones, cambia de perfil programático y aplica duras medidas de ajuste (del «salariazó» a la «cirugía mayor sin anestesia»). En medio de este proceso, la histórica alianza entre justicialismo y clase obrera se rompe; el sistema político es cerrado desde el propio peronismo: el gran ciclo peronista que marcó la historia política argentina desde los años cincuenta parece llegar definitivamente a su fin²⁹.

²⁶ Sobre los NMS en Argentina ver, entre muchos otros, de Mainwaring, Scott, y Eduardo Viola: «Los nuevos movimientos sociales, las culturas políticas y la democracia: Brasil y Argentina en la década de los ochenta». En: *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVII, N° 4, octubre-diciembre 1985; de Jelin, Elizabeth (comp.): *Movimientos sociales y democracia emergente* (dos volúmenes). Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1987; y de Gorlier, Juan Carlos: «Democratización en América del sur: una reflexión sobre el potencial de los movimientos sociales en Argentina y Brasil». En: *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, N° 4, octubre-diciembre 1992.

²⁷ Sobre la transición y la democracia argentina, sus rupturas y continuidades, ver Canitrot, Adolfo, y Silvia Sigal: *Economic reform, democracy, and the crisis of the state in Argentina*. En: Joan Nelson, ed.: *A precarious balance: democracy and economic reforms in Latin America. Vol. II*. San Francisco, International Center for Economic Growth, Overseas Development Council, e Institute for Contemporary Studies, 1994.

²⁸ Przeworski, Adam: *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press, 1991.

²⁹ Visiones de este proceso, desde perspectivas diversas, pueden verse en Smith, William: «Estado, mercado y neoliberalismo en la Argentina de la posttransición: el experimento de Menem». En: *El Cielo por Asalto*, Año III, N° 5, otoño 1993; Adolfo Canitrot: «Crisis and transformation of the Argentine state (1978-1992)»; Acuña, Carlos: «Politics and economics in the Argentina of the nineties (or, why the future no longer is what it used to be)»; ambos en: Acuña, Carlos, William Smith y Eduardo Gamarra eds.: *Democracy, markets, and structural reform in Latin America. Argentina, Bolivia,*

En lo que respecta a las clases populares y la PPP, el dato fundamental es por supuesto la crisis del sindicalismo y el cambio del justicialismo en su papel de grupo de apoyo. Detrás de la pérdida de centralidad del sindicalismo están la diversificación y complejización de la economía, así como procesos de desindustrialización; también, sin duda, su división y burocratización; finalmente, la desorganización social y el desarrollo de diversas estrategias de sobrevivencia, que no pasan por las demandas del actor sindical³⁰.

En este cuadro, se desarrollan formas de PPP enmarcadas dentro de los esquemas plebiscitarios ya reseñados, apareciendo Menem como el líder movilizador y articulador de las demandas disgregadas, en medio de un sistema político bastante cerrado a las demandas sociales en general³¹. De este modo, los espacios democráticos son escasamente representativos, en el sentido de que se rompen los vínculos entre sociedad política y sociedad civil, dada la precariedad de las identidades populares y sus dificultades de expresión y agregación política.

Sin embargo, pese a los terribles efectos de las políticas de ajuste y el cambio de perfil histórico del justicialismo, tenemos que el sistema de partidos, en medio de todo, no colapsa; el relativo éxito del gobierno de Menem en estabilizar la economía (a partir sobre todo del plan de convertibilidad de Cavallo, de abril de 1991) y en lograr establecer los parámetros de la política (alrededor de sus reformas) logrando una inédita cooperación básica entre las élites, permite su subsistencia, el mantenimiento de capacidades de intermediación. Pero todo esto es muy inestable: una serie de problemas, desde la extrema precariedad de las reformas económicas (fundamentales para la estabilidad política), tendencias a la erosión de los liderazgos bipartidistas³², hasta tendencias a la fragmentación del sistema de partidos pueden llevar a la PPP en Argentina no hacia una democracia de élites, de mayor nivel de institucionalización, sino más bien hacia lógicas de «resistencia» pragmática.

El cuadro estatal: clientelismo.

El caso de México

El país que mejor expresa el cuadro de «estatalidad» es sin duda México, en donde observamos en los últimos años el paso de una participación vía canales corporativos a clientelares, al menos como tendencia predominante hasta el momento.

Brasil and Mexico. North-South Center, University of Miami, 1994; y Waisman, Carlos: «Argentina's revolution from above: state economic transformation and political realignment». En: Epstein, Edward, ed.: *The new Argentine democracy. The search for a succesful formula*. Westport, Connecticut, PRAEGER, 1992.

³⁰ Sobre las relaciones del sindicalismo con los gobiernos de Alfonsín y Menem, y las estrategias seguidas por éstos para dividirlo y debilitarlo, ver Epstein, Edward: «Labor-State conflict in the new argentine democracy: parties, union factions, and power maximizing». En: Epstein, Edward, ed., op. cit.; sobre el debilitamiento del sindicalismo en medio de las políticas de ajuste ver Murillo, María Victoria: «The social cost of the 'succesful' argentine adjustment and its political consequences for the labor movement» (mimeo). Harvard University, 1993; «La reforma laboral en el caso argentino. Perspectivas comparadas» (mimeo), 1993.

³¹ Ver al respecto Nun, José: «Postmodern populism? The paradoxes of menemism». Mimeo, 1994.

³² Sobre la erosión de los liderazgos partidarios ver Cavarozzi, Marcelo y Oscar Landi: «Political parties under Alfonsín and Menem: the effects of state shrinking and the devaluation of democratic politics». En: Epstein, ed., 1992; sobre la cultura política en Argentina y la percepción de los partidos ver Epstein, Edward: «Conclusion - the new argentine democracy: the search for a succesful formula». En: Epstein, ed., 1992.

En este país tenemos históricamente una temprana subordinación de las fuerzas oligárquicas (claramente desde 1917, lo que posibilita una mayor apertura del sistema político a las demandas populares), una gran debilidad de grupos de apoyo (con lo que el Estado termina «copando» los espacios participativos), y una relativa solidez de algunos núcleos de algunas categorías sociales populares, con lo que el resultado es el establecimiento de canales de participación inscritos en un orden corporativo.

El origen de estos mecanismos podríamos ubicarlo en el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940), el «arquitecto» del corporativismo en México, quien sienta las bases de la centralidad estatal en función de sus capacidades distributivas, y de un orden político que estimula la PPP, pero dentro de esquemas corporativos, autoritarios, jerárquicos, definidos desde arriba. Cárdenas postula «la identidad de cuatro conceptos: nación, revolución, partido y gobierno»³³, identidad que marcará la dinámica política del país hasta prácticamente los años ochenta, claro que en medio de una serie de contradicciones y claras tendencias de agotamiento. La PPP discurrirá fundamentalmente por los canales establecidos por el partido y el Estado, estableciéndose una suerte de intercambio entre desmovilización y distribución, sobre la base de las capacidades del Estado para generar crecimiento y distribuir beneficios (entre 1954 y 1970, los años del «desarrollo estabilizador», el crecimiento promedio anual del PBI fue de 6.8 %).

A lo largo de los ochenta, durante el sexenio de De la Madrid (1982-88) y más claramente durante el de Salinas de Gortari (1988-94), asistimos a un claro cambio en las formas tradicionales de relación entre sociedad y Estado, que alteran las formas tradicionales de PPP. Encontramos el paso de esquemas corporativos a otros clientelares, con un intermedio parcial signado por MS, que ayuda a entender esta transición.

Tenemos primero la crisis de los estrechos mecanismos de participación corporativos; una sociedad crecientemente compleja no se puede reconocer dentro de ellos³⁴. Luego, la crisis del modelo desarrollista que sustentó la estabilidad de esos mecanismos de representación. Así, en la crisis de inicios de los ochenta, la crisis de la deuda, durante el gobierno de De la Madrid, el sistema político se cierra en medio de la crisis fiscal, con lo que no hay maneras eficientes de negociar la solución de conflictos. Surge de este modo una EOP favorable para el desarrollo de MS, alentados por la acción de diversos actores políticos y por el desarrollo de identidades populares que se fortalecen y autonomizan (politizan) en medio de la crisis.

³³ Medin, Tzvi: *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas* (1972). México, Siglo XXI, 9ª ed., 1982, p. 107.

³⁴ Sobre la crisis de los mecanismos corporativos de participación ver Meyer, Lorenzo: *La segunda muerte de la revolución mexicana*. 3ª ed. México, Cal y Arena, 1992; Aguilar Camín, Héctor: *Después del milagro*. 8ª ed. México, Cal y Arena, 1993; Merino, Mauricio: «¿El conflicto como condición de la democracia?: límites y expectativas de la transición democrática en México». En: *Política y Gobierno*, año 1, Nº 1, enero-junio 1994. México, CIDE.

La dinámica de movilizaciones autónomas y de protesta (que se expresa políticamente de maneras claras posteriormente al terremoto de 1985 y en el contexto electoral de 1988³⁵, empieza a debilitarse en tanto el Estado recupera su capacidad de cooptación. Con el salinismo, primero, ya se resienten los efectos desestructurantes (y reestructurantes) de las políticas de ajuste iniciadas por De la Madrid (limitándose las capacidades de acción colectiva); pero lo más importante es que se empiezan a usufructuar los réditos de la estabilización, con lo que el sistema político puede abrirse un poco, y desarrollar renovados mecanismos de cooptación dentro del tradicional régimen autoritario, produciéndose una recomposición de las relaciones entre sociedad y Estado al interior del proyecto modernizador del neo-liberalismo mexicano³⁶.

Esta recomposición, en lo que respecta a la PPP, hace que ésta no vaya más por la vía de los estrechos canales corporativo-sectoriales: aquí es clave el rol del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que constituye no sólo un programa de emergencia social, sino todo un cambio en las formas de vinculación entre sectores populares y Estado, estableciendo relaciones más flexibles, de tipo más bien clientelar, de base territorial³⁷, dadas las tradicionales debilidades tanto de los grupos de apoyo como de las identidades sociales, en medio de los procesos de reestructuración. Llegamos así a un clientelismo o «neoclientelismo» que si bien deja mayores márgenes para la acción de los sectores populares, restringe la participación autónoma alterando la EOP de manera tal que se divide y fragmenta esfuerzos organizativos autónomos³⁸.

Con el fin y aparente fracaso del salinismo y las dificultades presentes en la primera etapa del gobierno de Ernesto Zedillo quedan muchas preguntas abiertas, que dan cuenta de la inestabilidad de las nuevas formas de relación entre sociedad y política. A los límites a la participación autónoma y el debilitamiento de las posibilidades de expresión por los efectos desestructurantes señalados se suman la debilidad de los partidos políticos y sus limitadas capacidades de constituirse en ya sea grupos de apoyo como mecanismos de intermediación de las demandas populares, y la incertidumbre respecto al rumbo económico actualmente en curso. Todo ello genera una crisis de legitimidad sumamente difícil de manejar y que llega incluso a estallar violenta-

³⁵ Ver al respecto Davis, Diane: «Protesta social y cambio político en México». En: *Revista Mexicana de Sociología*, Año L, Nº 2, abril-junio 1988.

³⁶ Ver al respecto Cook, María, Kevin Middlebrook y Juan Molinar, eds.: *The politics of economic restructuring. State-society relations and regime change in Mexico*. Center of US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994, texto en el cual se aborda dicha recomposición, desde diversas dimensiones y perspectivas.

³⁷ Sobre el PRONASOL y sus consecuencias políticas ver Fox, Jonathan: «The difficult transition from clientelism to citizenship. Lessons from Mexico». En: *World Politics*, Vol. 46, Nº 2, enero 1994; y Dresser, Denise: «PRONASOL y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad». En: Vélez, Felix, comp.: *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. México, FCE-ITAM, 1994. Sobre el PRONASOL en general, desde distintas dimensiones y perspectivas, ver Cornelius, Wayne, Ann Craig y Jonathan Fox, eds.: *Transforming state-society relations in Mexico. The National Solidarity strategy*. Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994.

³⁸ Un trabajo que muestra cómo la acción del PRONASOL debilitó la acción de movimientos sociales puede verse en Motezuma, Pedro: «Del movimiento urbano popular a los movimientos comunitarios: el espejo desenterrado». En: *El Cotidiano*, año 10, Nº 57, agosto-septiembre 1993. UAM Azcapotzalco.

mente, cuando condiciones específicas lo permiten, como queda claro en el caso del levantamiento zapatista³⁹. En todo caso, creemos que los avances más significativos en el mediano plazo en cuanto a la PPP en México pueden darse por medio de la consolidación de la arena electoral (hacia una democracia de élites, cosa «revolucionaria» dado el contexto histórico del régimen político), de creciente importancia, de modo de transitar hacia formas de participación y representación políticas más autónomas⁴⁰.

El cuadro de resistencia: pragmatismo.
El caso del Perú

En el Perú encontramos con mayor claridad los rasgos pragmáticos descritos a nivel de la PPP, en donde podemos observar entre los años setenta y noventa un desplazamiento de una lógica de MS a otra extremadamente pragmática, que coincide con la reinstauración democrática de 1980, y asociada a un sistema político cada vez más cerrado, en medio de una creciente dificultad de los gobiernos para sobrevivir a la crisis y estabilizar la economía, grupos de apoyo que se debilitan y retraen, e identidades sociales populares que se van debilitando conforme se agrava la crisis y que muestran una desestructuración extrema en medio del proceso hiperinflacionario y los efectos de las políticas de ajuste. Todo esto se expresa en una «pulverización» del sistema de partidos configurado a fines de los setenta, y en el respaldo al gobierno de Alberto Fujimori, recientemente reelecto, que vio incluso aumentada su popularidad después del «auto-golpe» de Estado de 1992.

El Perú en la segunda mitad de los años setenta mostraba una dinámica, en cuanto a la PPP, encuadrada en formas de expresión vía MS, en medio de una historia de pragmatismo y una gran diversidad de situaciones en el mundo popular, propias de un país altamente fragmentado. Esta lógica de MS respondía a un sistema político cerrado, el inicio de la crisis económica, la presencia de importantes grupos de apoyo, e identidades populares y organizaciones fortalecidas durante el gobierno militar de Velasco Alvarado⁴¹.

En medio de la crisis de la «segunda fase» del gobierno militar, se realiza la transición (Asamblea Constituyente de 1978) y la instauración de la democracia en 1980. Sin embargo, este proceso no recogió ni abrió espacios significativos para la expresión de los movimientos sociales⁴². Sin embargo, desde la Asamblea Constituyente de 1978, se va instaurando un sistema de partidos en torno a un eje izquierda / derecha, donde la representación política de los núcleos del movimiento

³⁹ Sobre el levantamiento zapatista ver Zaid, Gabriel: «Chiapas: la guerrilla posmoderna». En: *Enfoque*, suplemento dominical del diario *Reforma*, México, N° 23, 15 de mayo de 1994.

⁴⁰ Sobre la consolidación de la arena electoral y la transición a la democracia en México ver Tanaka, Martín: «Los engranajes de las múltiples transiciones y las perspectivas de la democratización política en México». Aparecerá en la revista *Nexos*, México D.F., 1995.

⁴¹ Al respecto ver Stephens, Evelyn Huber: «The peruvian military government, labor mobilization, and the political strength of the left». En: *Latin American Research Review*, vol. XVIII, N° 2, 1983.

⁴² Al respecto ver Lynch, Nicolás: *La transición conservadora. Movimientos sociales y democracia en el Perú, 1975-1978*. Lima, El Zorro de Abajo eds., 1992.

popular organizado empezó a ser prácticamente «monopolizada» por los partidos de izquierda, constituyéndose en activos grupos de apoyo, en medio de relaciones ambiguas entre estos núcleos y los sectores populares en general, estos últimos más claramente en la lógica de resistencia pragmática ya señalada.

Cuando la izquierda se unifica en IU (Izquierda Unida) y decide entrar de lleno en la arena electoral, en las elecciones municipales de 1980 y 1983, tiene gran éxito; en éstas últimas, gana la alcaldía de Lima y de muchas ciudades importantes del país. Es así que la IU consolida su posición de «grupo de apoyo» de las demandas y el proceso de organización de los sectores populares (por medio de la acción de las Oficinas de Participación Vecinal y la de los partidos constituyentes del frente). El auge electoral de la IU es correlativo a los fracasos en los programas de estabilización del gobierno de Acción Popular (1980-85, el cual cogobierna con el PPC); también lo es (dado su papel de grupo de apoyo) al crecimiento de una significativa red de organizaciones populares vinculadas a la sobrevivencia, que consolidan a la IU como representación política de los núcleos del mundo popular organizado.

Este desarrollo pudo dar lugar a interesantes formas de PPP encuadradas dentro de un formato representativo vinculado a movimientos sociales activos; sin embargo, progresivamente, los vínculos tanto entre los sectores populares y la izquierda, así como entre aquellos y el sistema de partidos en su conjunto, se van resquebrajando hasta el práctico colapso que podemos ver en la actualidad. Detrás de este fenómeno está el sucesivo fracaso de los tres grandes bloques políticos que conformaban el sistema de partidos en el Perú desde fines de los setenta: las alternativas se «consumen» y sus respaldos «se vuelan» al compás de sus fracasos; entre 1980-85, fracasa la derecha. Entre 1985-90, tenemos el gobierno del APRA, el tradicional partido reformista en el Perú, el cual durante un primer periodo (1985-87) intenta, dentro del marco representativo y desde el gobierno, erigirse en una suerte de representación plebiscitaria de las masas, oponiéndolas a los segmentos organizados más vinculados a la izquierda. Si bien el APRA logró éxitos en cuanto a debilitar al movimiento popular organizado, fracasó en sus intentos de recomponer las relaciones entre sectores populares y política, al derrumbarse estrepitosamente el manejo «heterodoxo» de la economía, que llevó a una inflación de más de 7,000% anual en 1990, y una acumulada de 1'000,000 en el periodo 85-90.

De cara a las elecciones de 1990, la IU podría haberse constituido en opción de gobierno, con una propuesta de PPP que combinara representación democrática y MS. Sin embargo, la izquierda fracasa sin llegar al poder, al dividirse en 1989, sometida a tensiones irresolubles entre sus «alas» democráticas y marxista-leninistas (conflicto por el que pasó antes la izquierda chilena y actualmente divide a la nicaragüense y a la salvadoreña). Todo esto lleva a la exacerbación de una lógica de relación pragmática entre los sectores populares en general y el poder, acicateada por una crisis de efectos desestructurantes, que ha debilitado grandemente a los MS.

El cuadro político actual, ejemplificado claramente en la dinámica del gobierno de Fujimori, es el de partidos tradicionales sin credibilidad, en una larga agonía, el surgimiento de figuras y movimientos independientes sin mayor consistencia, que cubren el espacio vacío y que hasta el momento también se consumen a la misma velocidad, y una lógica pragmática exacerbada. La PPP queda reducida prácticamente a la participación electoral y la negociación con las exiguas políticas distributivas del Estado (implementadas en búsqueda de una esquivo legitimidad), desde una sociedad con significativos grados de autonomía y una gran vitalidad social⁴³, pero que difícilmente llega a la expresión política, dadas la fragmentación social, el desarrollo de mecanismos de reproducción material que se autonomizan de la institucionalidad estatal, y la dificultad para agregar, constituir intereses. Esto trae consigo enormes «desarreglos», que dificultan la constitución de un sistema de partidos y la construcción de instituciones⁴⁴.

A manera de conclusión: participación, legitimidad, democracia

La principal intención de este texto ha sido presentar un modelo de análisis comparativo de la PPP en nuestros países y su aplicación para la comprensión del momento actual. Quedan ciertamente muchísimas interrogantes por resolver. Una de ellas, por ejemplo, tiene que ver con la comprensión de la dinámica por la cual se llega a los resultados nacionales descritos. El análisis de los casos sugiere que resultan claves, de un lado, el seguimiento de los cambios estructurales en curso, que afectan las capacidades de acción colectiva y la expresión política de los sectores populares, en el marco de una profunda transformación de las relaciones entre sociedad y política; y de otro, el análisis de los mecanismos de toma de decisiones gubernamentales en los contextos de crisis y ajuste, sus espacios de autonomía y restricciones respecto de los diversos actores, que determinan los resultados económicos, que a su vez, como hemos visto, moldean decisivamente la arena política (o más propiamente la EOP). Otro tema sería la prospectiva de las formas de PPP: ¿qué cambios pueden presentarse a futuro? ¿Qué posibilidades hay de nuevos ciclos de involucramiento público, en qué sectores, por qué razones específicas? Claro que estas preocupaciones desbordan totalmente las posibilidades de este texto.

⁴³ Distintas lecturas sobre esta vitalidad social pueden verse en las tesis del «desborde popular» de Matos Mar, José: *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. IEP, 2a. ed. (primera ed., 1984), 1985; en la del «otro sendero» de Hernando de Soto: *El otro sendero. La revolución informal*. Lima, ILD, 1986; en la de la «riqueza popular» de Villarán, Fernando: «Riqueza popular». En: Adrianzán, Alberto y Eduardo Ballón eds.: *El nuevo significado de lo popular en América Latina*. Lima, DESCO; en la de la «plebe urbana» de Franco, Carlos: «La plebe urbana, el populismo y la imagen del 'alumbramiento'». En: *Socialismo y Participación*, N° 52, diciembre 1990; «Exploraciones en 'otra modernidad': de la migración a la plebe urbana». En: *Modernidad en los andes*. Henríque Urbano, compilador. Centro de estudios regionales andinos «Bartolomé de las Casas», 1991; y en la tesis de la «ética empresarial del migrante» de Adams, Norma y Néstor Valdivia: *Los otros empresarios. Ética de migrantes y formación de empresas en Lima*. Lima, IEP, 1991.

⁴⁴ En este sentido ver Grompone, op. cit.; y Tanaka, Martín, Juan Chacaltana y Rosa Guzmán: «Crisis de representación política y clases populares». En: *Socialismo y Participación* N° 62, setiembre 1993, Lima.

Ya hemos señalado que la participación nos parece crucial para enfrentar los problemas de legitimidad de los sistemas de partidos en nuestros países, que constituyen serios problemas para la consolidación de la democracia. Sin embargo, el estímulo a la participación enfrenta grandes problemas; por ejemplo: ¿cómo evitar el fácil recurso de favorecer la participación de los sectores populares más organizados, con mayores posibilidades de presión, pero que se encuentran en una situación no tan crítica, y con grandes déficits de representatividad en relación al conjunto popular? ¿Cómo llegar a y representar los intereses de los sectores populares más necesitados, mayoritarios, pero con identidades sumamente fragmentadas, y casi sin expresiones organizadas?⁴⁵

Realistamente, creemos que aquí es muy importante el tipo de políticas sociales a desarrollar en nuestros países, en tanto aparecen como viables, hay sensibilidad sobre su necesidad y recursos para implementarlos. Se trata de diseñar políticas que fortalezcan las identidades y la autonomía de los sectores populares, dotándolos de recursos y canales de participación que les permitan llegar a incidir sobre la arena política; ubicando dichas políticas al interior de marcos pluralistas que permitan el desarrollo de grupos de apoyo y que hagan más representativas las democracias «mínimas» que vivimos hasta el momento. Claro que para esto resulta fundamental la capacidad de acción del Estado, de un Estado al que hay que reconstituir, no destruir⁴⁶. Ahora que la «fiebre» neo-liberal en muchos de nuestros países parece estar ya pasando, pueden abrirse espacios para considerar seriamente estas cuestiones.

⁴⁵ Ver al respecto: Nelson, Joan: «Poverty, equity, and the politics of adjustment». En: Haggart, Stephan, y Robert Kaufman, eds.: *The politics of economic adjustment*. Princeton University Press, 1992.

⁴⁶ Ver al respecto Evans, Peter: «The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and political change». En: Haggart y Kaufman eds., op. cit.