

# Del petitorio urbano a la multiplicidad de destinos \*

FERNANDO CALDERÓN G. y MARIO R. DOS SANTOS

Este texto está alimentado por la intención de comenzar a elaborar un balance sobre la acción de los movimientos sociales urbanos. La reflexión sobre los movimientos sociales en general y sobre los urbanos en particular, en la que destacan sus potencialidades para obtener reivindicaciones, para resolver por sí mismos determinados problemas, para contribuir a la modificación progresiva del marco institucional, para fortalecer la trama de intercambios y la sociedad civil transformando la distribución existente del poder, para gestar nuevos valores y sentidos, y para modificar la vida cotidiana, ha sido muy abundante y a través de ella han surgido tesis que ya están inscritas en la evolución de varias disciplinas sociales. Nos parece que algunas de esas tesis pueden ser revisadas con provecho, por lo cual en un primer apartado repasamos sintéticamente la situación socio-histórica de la acción colectiva urbana, para luego seguir una tarea analítica que cierra unas interpretaciones y abre otras, y nos obliga a incluir nuestras lealtades teórico-ideológicas en una nueva realidad.

## I

Con la declinación de los modelos redistributivos e integradores en donde el Estado garantiza una parte importante de la provisión de servicios básicos a la población (educación, salud, transporte, vivienda, etcétera) —aunque siempre con un amplio margen de carencias—, asistimos en América Latina a procesos cada vez más agudos de exclusión y diferenciación sociales. En efecto, las transformaciones de la estructura económica en la región han generado fenómenos de desindustrialización, reconversión industrial (inversión de tecnología con alta productividad y baja utilización de mano de obra, empleo de mano de obra muy calificada, gestión informatizada), procesos renovados de migración campo-ciudad, disminución de las políticas urbanas hacia la población, cambios en los patrones de repro-

\* Trabajo preparado para la conferencia *Restruturação urbana: tendências e desafios*, Río de Janeiro, 26 al 30 de septiembre de 1988, organizada por la Asociación Internacional de Sociología (ISA) y el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ).

ducción familiar y pérdida de los canales de movilidad social. Esta informalización y terciarización perversa de la economía es observable prácticamente en todos los países de la región.

En Santiago, por ejemplo,<sup>1</sup> el estudio de Rodríguez señala que los viejos pobladores de la ciudad que ahora superan los cincuenta años han sido expulsados del mercado laboral; las aspiraciones que éstos transfirieron a sus hijos no se han cumplido —sus hijos son desocupados y están “allegados” y sus demandas son ahora más complejas, con lo que se espera un aumento de la presión social—. Las necesidades tradicionales de vivienda y tierra se han incrementado con las de trabajo y las —por el momento reprimidas— de participación social y política.

El crecimiento del sector informal es palpable en términos cuantitativos: en América Latina, el sector formal abarcaba en 1980 un 73.9% de la población, contra un 26.1% del sector informal. En 1985, la proporción era de un 69.3% contra un 30.7% del sector informal.<sup>2</sup> La misma fuente señala que las tasas de desempleo urbano pasaron del 6.8% en 1970 al 11.1% en 1985.

En ciudades integradas a *hinterlands* rurales con base de economía campesina se operan curiosos procesos de “migración reversible y constante”; se observa la creación o recreación de economías familiares diversificadas y extensas, donde las formas de organización productiva, en variados nichos ecológicos, están orientadas a la reproducción familiar ampliada; allí ya no sería decisiva la adscripción a cierto *status* ocupacional, asalariado o no, sino la capacidad de gestión y reproducción del conjunto de la unidad familiar. Es decir, la familia llegaría a expresar un espacio de articulación de redes de relaciones sociales (asalariados, obreros, campesinos, comerciantes, trabajadores de servicios, informales, etcétera).<sup>3</sup>

El mismo fenómeno es enfocado en forma cualitativa por Parodi, que señala que en la sociedad peruana, “hacerse obrero había significado, en el momento de la expansión del empleo industrial urbano de los años sesenta y setenta, la conquista de dos condiciones inmensamente valoradas: un ingreso mínimo decoroso y (desde 1970) estabilidad en la situación ocupacional. El cambio histórico, hacia una coyuntura marcada por la crisis en lo económico y el liberalismo en su manejo político, añadió a una mayor estabilidad del puesto de trabajo, una reducción salarial depauperante que obligó a los obreros a buscar ingresos complementarios al salario (vía la prolongación de la jornada de trabajo fuera de la fábrica,

<sup>1</sup> Rodríguez, Alfredo, “Veinte años de las poblaciones de Santiago”, mimeo. SUR/CADIS. Santiago de Chile, 14 al 17 de abril de 1987.

<sup>2</sup> PRAOEC, *Ajuste y deuda social. Un enfoque estructural*, Alfabetá Impresores, Santiago de Chile, 1987, p. 10.

<sup>3</sup> Estudios de caso elaborados con esta orientación se hallarán en Calderón, Fernando y Ángel Rivera, *Jatun Llajta. Vendedores y ladrilleros en Cochabamba*, CERES, Cochabamba, 1983 y en Golte, J. y N. Adams, *Los caballos de Troya de los inversores*, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, 1987.

otras actividades financiadas a partir del salario, el uso de la infraestructura domiciliaria y actividades de otros miembros de la familia) y un cambio en sus hábitos de consumo para adaptarse a la nueva situación. Si a esto se añade la secuela de frustración en la fábrica derivada de los períodos de recesión de la producción y la pérdida de significado de la organización sindical como representante y garante de derechos conquistados por los obreros —producto del masivo incumplimiento de pactos por parte de las empresas— se comprende que no sólo se haya producido un deterioro de la posición económica y social del obrero estable en los años ochenta, sino también una erosión de su identidad sindical".<sup>4</sup>

Los procesos de desindustrialización han exacerbado las tendencias a la diferenciación (aumento de las categorías informales) asociadas con la exclusión social (algunos sectores se integran con mucha fuerza y la gran mayoría son marginados). Estos procesos suman a la población de los sectores populares en el mundo de las estrategias de supervivencia y la subocupación, la ocupación informal, la terciarización deformada. Grandes capas de la población perdieron su inserción laboral, tanto en términos de su fuente de trabajo como de su ubicación en la estructura social; quedaron marginados de la economía y de la posibilidad de acceso a la vivienda, al consumo mínimo, a la seguridad social, etcétera.

Las luchas tradicionales de los actores populares, centradas antes tanto en el ámbito sindical como en el de la lucha por la tierra urbana, se ven ampliadas y complejizadas por la presión del desempleo y el declinante papel del Estado como prestador de servicios públicos. En parte, porque el fantasma de la desocupación permanente socava la potencia movilizadora de los movimientos sindicales y porque grandes masas de la población, al no figurar en la estructura productiva, ni están sindicalizadas, ni tienen forma de representación, ni pueden ser organizadas desde el mundo de la producción. Por otra parte, los regímenes dictatoriales que se instalaron en varios países de la región, con su modalidad fuertemente represiva, abortaron en buena medida toda iniciativa organizadora tradicional.

Surgieron así nuevas formas organizativas populares centradas en lo urbano. Algunas con cierta tradición anterior, fueron revestidas ahora de nuevas cualidades. Otras fueron configurándose en la gestión cotidiana frente al Estado; otras, aún, crearon estrategias de supervivencia diseñadas *ad hoc*, frente a la indiferencia o la hostilidad de las instancias estatales.

En síntesis, se han originado formas organizativas de características sumamente heterogéneas y disímiles: luchas en los asentamientos por vivienda y legalización de la tenencia de la tierra; luchas por el suministro de servicios sanitarios: agua, cloacas; luchas contra la carestía de la vida o por evitar el pago de impuestos excesivos; caceroleos; luchas por la obtención de servicios de transporte, ollas populares, paros cívicos, cooperativas de consumo para lograr abastecimiento básico de alimentos; movimientos de

<sup>4</sup> Parodi, Jorge, *Ser obrero es algo relativo*, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, 1986.

pobladores; agrupaciones femeninas por el suministro del "vaso de leche" a los niños o de servicios de salud populares; movimientos ecologistas contra la contaminación del medio ambiente y contra el despilfarro de recursos no renovables, etcétera.

Sus formas de acción son tan disímiles como sus demandas: desde las marchas y sentones en la vía pública, los pliegos petitorios y las solicitudes —absolutamente pacíficos— hasta las barricadas, las tomas y los incendios —formas más espontáneas y violentas de movilización—, pasando por huelgas de hambre, huelgas de consumidores, bloqueos, intervenciones, paros departamentales y provinciales, etcétera.

Por otra parte, comienza a perfilarse un modelo económico postcrisis, donde un estilo de gestión neoliberal generará inversión en los sectores productivos de punta y en los sectores financieros que se integrarán a la economía mundial. La adecuación de las economías nacionales a las demandas de la crisis, que da prioridad a las exigencias del sistema financiero internacional (fundamentalmente del FMI), provoca una reducción en los gastos fiscales y del aparato del Estado, una disminución de la inversión pública en bienes de consumo colectivo, y políticas compensatorias dirigidas hacia los sectores más miserables (entrega de alimentos, programa de empleo mínimo, etcétera). Se combinan entonces una política mercantilista salvaje para el grueso de la sociedad y subsidios limitados para garantizar la mera subsistencia de los sectores más pobres.

La relación Estado/sociedad parece haber sufrido cambios profundos: el Estado, tradicional garantía de la provisión de los servicios básicos y moderador de los efectos más cruentos de las exclusiones generadas por el mercado, muestra una tendencia irreversible a satisfacer cada vez menos las necesidades populares. Estados agobiados por la asunción de deudas externas incrementadas por leoninos servicios financieros han tomado partido por prioridades que excluyen netamente la satisfacción de necesidades de los sectores populares. Quizás el Estado ya no proveerá políticas sociales y la sociedad civil ya no las demandará; en efecto, la región soporta modelos neoliberales que se sustentan en la ley del más fuerte en el escenario del mercado, y prácticamente en todos los países se ha optado por políticas económicas ortodoxas, aceptables o directamente inspiradas por el FMI, para enfrentar la crisis.

Pero estos fenómenos en la estructura económico-social ocurren en forma paralela con otros aspectos sociales, pues las propias transformaciones de las sociedades han generado procesos de modernización en las relaciones sociales y en la sociedad civil. Estos procesos se evidencian en el surgimiento de demandas múltiples de participación, ante la imposibilidad de expresión de las mismas en el sistema partidario y en el conjunto del sistema político institucional.

En alguna medida, estas demandas significan un cuestionamiento y una crítica del modelo de representación política, a la vez que una pérdida de horizontes totalizadores, una crisis de la historicidad industrialista y su

reemplazo por una multiplicidad de nuevas prácticas colectivas segmentadas.<sup>5</sup>

Los nuevos movimientos sociales rompen de alguna manera el monopolio de la representación social que estaba en manos de los actores partidarios; lo hacen de manera puntual, pero fragmentada, a la vez que se perfilan demandas de representación social también en el plano institucional (poder local, descentralización).

En segundo lugar, se ha roto el esquema tradicional según el cual las demandas de integración política hechas al Estado eran esenciales en el modelo social, aunque con diferencias en los distintos países de la región. Actualmente, a pesar de la existencia de demandas de integración política puntuales, se observa en la acción colectiva cierta tendencia a la fragmentación y varios niveles de expresión. Por ejemplo, es posible diferenciar entre los distintos estilos de expresión de los movimientos sociales más instrumentales y puntualmente reivindicativos, los simbólico-expresivos.<sup>6</sup>

Ilse Scherer-Warren<sup>7</sup> señala que muchos de estos movimientos sociales luchan contra las formas tradicionales de hacer política y proponen nuevas formas de acción, aunque a veces chocan con una dificultad inicial para superar el plano del discurso. Entre ellos, se puede destacar en Brasil a una parte de los movimientos sociales urbanos, a las CEBS (Comunidades Eclesiales de Base, organizadas a partir de fieles de la Iglesia católica), al nuevo sindicalismo urbano y recientemente también al rural; al movimiento feminista, al movimiento ecológico, al movimiento pacifista, a ciertos sectores del movimiento juvenil, etcétera. Destácase también la mutación del estilo de los movimientos sociales urbanos que hasta 1964 estaban representados por las Asociaciones del Barrio (SABS), caracterizadas por su reclutamiento clientelístico, la cooptación de sus líderes por el Estado populista y el tratamiento de las reivindicaciones según esquemas populistas/paternalistas. A partir de 1964, aun estas formas de organización vieron sus canales de participación reprimidos. En la década de los setenta, estos nuevos movimientos barriales comenzaron a tomar fuerza, organizados en su mayoría por las CEBS y se caracterizaron por sus luchas para romper con los esquemas populistas del pasado y por la creación de formas comunitarias de participación directa de las bases en la reflexión, la decisión y la ejecución, lo cual disminuyó al mínimo la distancia entre dirección y base del movimiento.<sup>8</sup> Y así como en Brasil, se observa —en el resto

<sup>5</sup> Calderón, Fernando, y Elizabeth Jelin, *Clases sociales y movimientos sociales en América Latina: perspectivas y realidades*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1987.

<sup>6</sup> Calderón, Fernando, y Mario dos Santos, compiladores, *Los conflictos por la constitución de un nuevo orden*, Biblioteca de Ciencias Sociales de CLACSO, Buenos Aires, 1987.

<sup>7</sup> Scherer-Warren, Ilse, y Paulo J. Krischke, compiladores, *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1987.

<sup>8</sup> Calderón, Fernando, *Los movimientos sociales ante la crisis*, CLACSO-UNU-IISUNAM, Buenos Aires, 1986.

de la región— tendencias en pro de la constitución de espacios sociales comunitarios, con propuestas abarcadoras del resto de la sociedad.<sup>9</sup>

Es posible plantear que esta irrupción de la acción popular, en general sin mediaciones partidarias, sin consignas ideológicas, sin alianzas cooptadoras, con su apelación al Estado a partir de la condición ciudadana, dado el gradual desligamiento de la dependencia respecto al Estado mismo, forma parte de un fenómeno de politización de la vida cotidiana en que una serie de contenidos político-culturales circulan hacia la sociedad civil como parte de una respuesta a la insatisfactoria representatividad de los canales políticos, y a la crisis de los sistemas de representación sindical y política tradicionales, como respuesta a un Estado cada vez más excluyente.

Las demandas reivindicativas puntuales van dando lugar, con la consolidación del actor colectivo en su experiencia de lucha y debido a la reiterada confrontación con las instituciones estatales (municipios y gobiernos provinciales), a la percepción de que éstas no resultan interlocutores válidos ni garantes de la satisfacción de sus necesidades. Parecen mostrar una tendencia a generar demandas cada vez más profundas de cambio institucional y de descentralización estatal, y llegan en algunos casos a cuestionar todo el sistema de organización estatal y social.<sup>10</sup>

Al comienzo de estas luchas, el Estado parece ser el principal interlocutor. Generalmente, se comienza elevando pliegos petitorios y, ante la falta de respuesta, se va incrementando gradualmente la presión mediante marchas, manifestaciones y se llega en algunos casos a expresiones de violencia espontánea. El Estado, visto en un principio como objeto de demandas, genera un estilo de lucha y demanda “hacia” él y no “contra” él. Sólo el cierre de los canales de participación y la falta de respuesta —o las reacciones represivas— van generando una conflictividad mayor y en definitiva una mayor distancia entre el Estado y el ciudadano.

Sin embargo, pese a la ya señalada variedad en sus formas de organización colectiva urbana, es posible encontrar en estos movimientos una tendencia a generar mecanismos internos de participación más democráticos. Toman la forma de comités, juntas, asociaciones, etcétera. Los liderazgos son muchas veces rotativos, al igual que los cargos; las decisiones suelen tomarse en un marco de amplio pluralismo. Estas formas de movilización popu-

<sup>9</sup> Ver bibliografía en Calderón, Fernando, compilador, *Los movimientos sociales ante la crisis, op. cit.*

<sup>10</sup> Un interesante proceso de constitución polivalente de la acción colectiva es el movimiento katarista en La Paz. Este movimiento, si bien tiene como objetivo fundamental la autodeterminación étnica (aymara) se yuxtapone con las organizaciones barriales al plantear también importantes reivindicaciones específicas (frente al mercado y al Estado) de organización y de satisfacción de necesidades urbanas básicas. Parece ser que el sistema unificante de estos y otros procesos proviene de un espacio étnico-cultural fuertemente alimentado por características mesiánicas; pero, curiosamente, producto del proceso de modernización que generó la revolución del 52. Véase Calderón, Fernando, *Urbanización y etnicidad*, CERES, Cochabamba, 1984, especialmente cap. V.

lar son igualmente heterogéneas en su misma composición interna: en muchos casos policlasistas, poseen sesgos ideológicos muy diferentes; en la mayoría de los casos se definen como "apolíticas" y su adscripción al terreno de lo político forma parte de una discusión teórica que revisa el concepto tradicional de "lo político". En otros casos, como los movimientos de pobladores de Santiago, tienen una postura político-ideológica y niveles de alianza con el movimiento sindical.

Sintéticamente, podemos clasificar sus estrategias en cuatro tipos:<sup>11</sup>

1) Formas de organización que aún se dirigen hacia el Estado (básicamente por medio de sus representantes municipales), cuyas demandas se orientan hacia el municipio y los gobiernos provinciales. Demandan, por ejemplo, mejoras en el suministro de servicios urbanos, agua potable, cloacas, transportes, loteos, guarderías, escuelas, etcétera y generalmente adquieren la forma de comités, centros barriales, sociedades de fomento, centros cívicos, juntas de vecinos, unidades básicas, etcétera.

2) Formas de movilización menos institucionalizadas que surgen más espontáneamente ante coyunturas generalmente críticas y que si bien aún consideran a los representantes del Estado como interlocutores formales, dirigen su mensaje hacia la opinión pública como forma de presión y son más expresivas que las anteriores. Son movimientos de presión por la obtención de tierras o viviendas, asentamientos, ocupaciones ilegales, movimientos de protesta ante el aumento desmesurado del costo de vida o de impuestos demasiado altos, etcétera.

3) Movimientos que crean opciones autogestionarias de producción y abastecimiento y que han abandonado al Estado como interlocutor y como posible y necesario garante de la prestación de servicios. Son cooperativas de consumo, servicios de salud populares, comunidades eclesiales de base, pequeñas unidades productivas (autocultivo), ollas populares, etcétera.

4) Finalmente, hay un tipo de organización ligada a luchas más bien culturales y netamente expresivas y simbólicas. Son, por ejemplo, los movimientos ecologistas, a veces asociados con otros movimientos como el movimiento del Cuadro de Vida Decorosa en Caracas, movimientos juveniles y movimientos feministas en otras ciudades. Justamente su misma existencia parece señalar una opción para que las demandas no se canalicen por las vías institucionales y políticas prescritas, tradicionalmente centralistas. Existe una aspiración a cierto grado de participación más abierta, sin compromisos con la autoridad, a veces invalidante de las ideologías partidarias o de los escalafones políticos. Otro rasgo notorio parece ser su policlasismo y su pluridiversidad cultural. Sus demandas puntuales muchas veces son emitidas desde el *status* de ciudadano, de indio o simplemente de habitante. Su identidad no está necesariamente atravesada por la pertenencia a clases cerradas. Esto suele generar contradicciones en el interior de los

<sup>11</sup> Véase *idem.*, pp. 353-365.

movimientos; pese a todo, las diferencias parecen dirimirse sin menoscabar la organización y movilización.

Empero, estos movimientos no están exentos de luchas particularistas de rasgos autoritarios o de eventuales y coyunturales prácticas clientelares. Aunque la tendencia parece apuntar en sentido contrario, es posible detectar cinco pares de orientaciones, en la forma de parejas dicotómicas, con las cuales se puede describir las tensiones que se originan en el seno de estos movimientos:

—Tensión entre la tendencia democratizante y la autoritaria. Las formas de organización oscilan entre la vocación por un modo de gestión abierto, con cargos y liderazgos rotativos, y el modo más tradicional, de cristalización de canales de cooptación, con líderes o caudillos permanentes.

—Tensión entre el pluralismo ideológico y político y la adscripción cerrada a algún tipo particular de identidad política.

—Tensión entre las tendencias autárquicas y las clientelares. En momentos o coyunturas críticas, un estilo de organización independiente puede oscilar entre la búsqueda de apoyos y la tentación de cooptaciones fáciles (los partidos políticos o las organizaciones sindicales).

—Tensión entre la autogestión y la demanda dirigida hacia terceros, típicamente, el Estado.

—Tensión entre policlasismo, la inclusión de sectores sociales amplios, y un clasismo más rígido.

Las características de los movimientos sociales urbanos señaladas hasta el momento tienen la virtud de cuestionar las formas institucionales de organización estatal y, en especial, las formas de participación en la toma de decisiones en torno de lo urbano y de las problemáticas de los sectores populares en el ámbito de las ciudades.

Los Estados, gobiernos provinciales y municipios que tienden a la exclusión total de los habitantes en la toma de decisiones con respecto de las políticas que regirán sus vidas cotidianas y respecto de los recursos básicos con los que contarán o no para la reproducción familiar, tienden a generar movimientos autocentrados, monádicos, formas fragmentarias y particularistas de la acción popular, pérdida de la capacidad de generación de historicidad por parte del actor social y desligamiento de las identidades más globales en favor de identidades cada vez más particulares.

Pese al deseable resurgimiento de las identidades locales, de la vida comunitaria y de las prácticas colectivas, si éstas se dan en un contexto de pérdida de los horizontes y de perspectivas más amplias, implicarán un empobrecimiento de la calidad de la participación en la toma de decisiones en los planos nacional y planetario. Si la participación queda restringida al ámbito de lo barrial y se marchitan las aspiraciones y las demandas de mayor y mejor participación en lo nacional, los habitantes dejarán de sentirse ciudadanos y por consiguiente, su peso en las decisiones que atañen al conjunto de la nación será cada vez menor. La otra cara de la participación social monádica es la pérdida de la capacidad de generar historicidad. La

demanda a los sistemas de representación y participación globales, si traspasa la barrera del cuestionamiento para alcanzar la llana invalidación y el abandono de esa opción, generará un sistema político vacío de contenidos y por ello más vulnerable aún a las formas de dominación.

En efecto, los pobladores crean situaciones de hecho, imponen su presión social en el tratamiento de la crisis urbana, pero esa condición necesaria, vigorizante del tratamiento de la crisis urbana en América Latina, no es una condición suficiente.

Las estrategias de descentralización municipal y de gestión democrática local parecen convocar limitadamente, en este contexto, la participación de los actores sociales nuevos y viejos con vocación por la gestión urbana, sin capitalizar con plenitud las enormes fuerzas sociales de autogestión, de organización autónoma y de generación de modelos opcionales que yacen en los movimientos sociales y que ya cuentan por otra parte con formas organizativas propias en funcionamiento y con estilos de gestión más democráticos y participativos.

No obstante, el ámbito local aparece como el más factible para producir un acercamiento entre el Estado y la sociedad. El hecho de que las experiencias más exitosas de participación y gestión local compartida no se multipliquen masivamente, ni en los regímenes políticos reformistas, sólo pone de manifiesto la difícil convergencia de los requisitos político-organizacionales y económicos para una acción de esta naturaleza y la también harto dificultosa articulación entre los niveles micro (local) y macro (central). Seguramente la multiplicación de experiencias profundizaría brutalmente la escisión entre lo micro y lo macro, además de los problemas de diseño institucional democrático que no están resueltos en esa articulación. La democracia "territorial"<sup>12</sup> es aún institucional y sigue siendo una instancia por cultivar, para la cual sin duda son muy buenos los ejemplos de Villa El Salvador (Lima), de los asentamientos de El camino al Ajusto (ciudad de México), de barriadas de San Pablo, de El Alto (La Paz) o de San Francisco Solano (Provincia de Buenos Aires).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Cf. Borja, Jordi, original dactilografiado: "La democracia territorial supone reconocer, en el interior de una comunidad nacional, la existencia de *colectividades sociales*, de base territorial, que pueden ser sujetos activos y sustrato social de un nivel de gobierno.

"Este gobierno es *autónomo* en la medida que tiene un ámbito de competencia propio y recursos para ejercer estas competencias. La autonomía requiere la posibilidad de dictar normas, de establecer programas, de actuar y de tomar decisiones que sólo sean recurribles judicialmente."

<sup>13</sup> Véase los trabajos de Tovar, Teresa y Eduardo Ballón, en Ballón, Eduardo, compilador, *Los movimientos sociales ante la crisis. El caso del Perú*, DESCO, Lima, 1986, y *Los conflictos por el nuevo orden en el Perú*, DESCO, Lima, 1986; Arau, Rosalinda, "Organización de los pueblos y colonias del Sur", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLIX, núm. 4, oct./dic., 1987; Prudencio, Julio, y Mónica Velasco, *La defensa del consumo*, CERES, La Paz, 1987; Jacobi, Pedro, *Movimientos sociales e Estado: efeitos político-institucionais da ação coletiva*, CEDED, trabajo mimeografiado, 1986

Habida cuenta de lo dicho, los actores sociales están sometidos a tres diferentes tipos de tensiones, a saber:

a) las que se originan en necesidades crecientes de bienes de consumo colectivo y la incapacidad del Estado para satisfacerlas;

b) las que se originan en la necesidad de un camino de integración con el Estado-nación expresada a través de movimientos nacional-populares, *versus* la tendencia creciente a la crítica de dicha representación, que se extiende a los partidos políticos e implica fragmentación en las orientaciones de la acción sociopolítica de los actores urbanos;

c) las que se originan en una búsqueda de factores de integración social (laborales, de ingreso, culturales, etcétera) *versus* la tendencia sistémica brutal a la exclusión.

Las tensiones recién enumeradas pueden, en lo que se refiere a la acción de los movimientos sociales urbanos, sintetizarse en una contraposición entre ciudadanía social y ciudadanía política. No parece posible dotar de efectividad a las demandas de ciudadanía social (las que concentran los esfuerzos de estos movimientos) mientras no logren insertarse en la ciudadanía política. El tema tiene que ver precisamente con redimensionar la acción social en la política, por ejemplo, en nuevas formas de vinculación con los partidos políticos y con otros actores sociales, en la creación de canales de representación social paralelos a los de representación política, en la adquisición de información y captación sobre los mecanismos de gestión y de regulación de las relaciones sociales y políticas que inciden en el develamiento de las redes y estrategias de poder, etcétera.

En este contexto, nos interesa plantear algunas reflexiones sobre ciertas tesis, cuya discusión nos parece importante.

## II

¿Cómo avanzar en el debate sobre los movimientos sociales urbanos en nuestra región, su vinculación con el cambio social (o al menos con los cambios urbanos), y con la política y su marco institucional? Sin recuperar todos los términos de este debate inconcluso, pero alimentado empíricamente cada vez con mayor precisión, queremos destacar algunos elementos: aquellos que requieren una revisión bajo la luz no muy brillante de los procesos de consolidación de la democracia en la región, por darse en una clave socio-económica regresiva.

1) En primer lugar, destaca la necesidad de poner mayor atención en las diferencias que existen entre distintos tipos de movimientos sociales que, en una fase anterior de elaboración teórica, parecían ser más asimilables. No toda resistencia social es sinónimo de voluntad de cambio.

Por ejemplo, el carácter simbólico-expresivo y ético-cultural, predomi-

nante en algunos movimientos sociales, parece estar bastante distanciado —aun siendo combinable— del carácter reivindicativo material puntual de otros. Con ello aparece la necesidad de ponderar la capacidad transformadora de los movimientos sociales, especificando si se da en: *a*) la gestación de políticas estatales de respuesta, *b*) la conformación de determinadas realidades sociales, *c*) transformaciones del marco institucional, con mayor o menor incidencia en las relaciones de poder existentes, o *d*) su asimilación a grupos de presión con resultados de cierta importancia, etcétera.

2) Ya no es suficiente con hablar de procesos de diferenciación social que estarían alimentando la generación de distintos tipos de movimientos sociales, sino que hace falta contrastar esos procesos de diferenciación, reales por lo demás, mostrando también las similitudes y/u homogeneidades en los circuitos de supervivencia, caracterizados por la angustia renovada cotidianamente frente a las necesidades insatisfechas, la pérdida de creatividad por la miseria compartida, las dificultades de integración individual psicosocial en distintas prácticas, etcétera.<sup>14</sup> Hay una pluralidad que fue inicialmente valorada como muestra de creatividad; no obstante, se advierte ahora que el esfuerzo por no sucumbir —ciertamente creativo— no se enlaza inmediatamente con el desarrollo de potencialidades humanas ni con la gestación de extendidos valores de solidaridad y de una nueva y eficaz forma de hacer política.

3) Está pendiente también un análisis de los resultados de la acción colectiva. Ya no basta con mencionar los nuevos comportamientos; es necesario hacer una evaluación de los intentos de los movimientos sociales de ampliar cualitativamente sus formas de acción, lo cual es especialmente relevante para los movimientos sociales urbanos; por ejemplo, hay que hacer un balance del éxito en el logro de reivindicaciones o en el ciclo vital de la organización en función de cómo resuelve sus relaciones con partidos políticos y otros agentes externos. Sabemos de estrategias de los movimientos sociales urbanos que persiguieron un aumento en la eficacia reivindicativa que no derivara en la partidización, convocando el apoyo de un conjunto amplio de partidos políticos.

Quizás también estemos en condiciones de analizar mejor si realmente la vitalidad de estos movimientos se expande “cuando conectan todos los aspectos reprimidos de la vida emergente, ya que ésta es su especificidad: hablar el nuevo lenguaje que nadie habla aun en su significado multifacético”,<sup>15</sup> con lo cual obviamente se los acerca a una función política (con el sentido estricto de procesar nuevos proyectos sociales). Esto en contraposición con la idea de que la transformación en otros tantos grupos

<sup>14</sup> Hardoy, Jorge, y David Satterthwaite, *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Grupo Editor Latinoamericano, IIEB, Buenos Aires, 1987, p. 24.

<sup>15</sup> Castells, Manuel, *The city and the grassroots*, University of California Press, Berkeley y Los Angeles, California, series in urban development, Peter Hall y Peter Marris, editores, USA, 1983, p. 331, traducción nuestra.

de interés, es decir, su corporativización extrema, los lleva necesariamente a la desactivación y la muerte.

4) Una argumentación similar podría hacerse respecto de la resolución de las relaciones de los actores sociales urbanos entre ellos y con otros movimientos, ya sean éstos nuevos o clásicos, en el contexto de la crisis y las transformaciones de los sistemas políticos que afectan de manera diferente a unos y a otros. Sabemos ahora que aun la multipertenencia probada de miembros individuales a diversos movimientos no asegura ni posibilita "el encuentro y el intercambio político" entre estos últimos, no asegura que compartan el carácter territorial y ni siquiera que compartan el espacio. Respecto de la interacción con los movimientos sociales clásicos (léase el sindical), hay efectos paradójales que a lo mejor se pueden ya cuantificar e interpretar. Nos referimos a la relativa pérdida de fuerza sociopolítica del movimiento obrero organizado que aparece acompañada por el incremento de la capacidad de convocatoria a los sectores informales y/o subterráneos, lo cual da lugar a intercambios pluralistas en estructuras que antes por diversos motivos, no los permitirían.

En realidad, la multiadscripción a movimientos sociales, la polivalencia de los componentes de la acción y las orientaciones autorreferidas tienen relación con un proceso de fragmentación que aparentemente disipa sus potencialidades de unificación. Este fenómeno quizás esté relacionado con cambios en los patrones de urbanización (crisis de las políticas urbanas redistributivas, cambios en los patrones de asentamiento y ocupación de la ciudad, etcétera), derivados a su vez de las nuevas relaciones de poder (neoliberalismo, omnipotencia del mercado, industria cultural, impactos sociales de la revolución tecnológica, informática y automatización, etcétera). Precisamente por eso el análisis de los actores sociales y de la lógica sistémica tiene que apuntar a develar tanto las características de las nuevas formas de dominio, como las lógicas que las alimentan.

La relación con la esfera estatal —inclusive en regímenes democráticos— a partir de un análisis desde el presente y para nuestra región, obliga asimismo a matizar la convicción de que, como resultado de la acción colectiva en el ámbito urbano, se asiste a un "proceso de multiplicación y difusión de las instancias políticas",<sup>16</sup> por el cual un cúmulo de regulaciones autoritarias serían transformadas en negociaciones con los poderes públicos, en distintos grados de institucionalización. En nuestros procesos de transición, esto ha ocurrido sólo parcialmente, quizás porque hasta ahora es parcial la asunción de una nueva división del trabajo entre los movimientos sociales que plantean las cuestiones de resolución más urgente y los espacios públicos, partidarios y estatales, donde habrán de dirimirse, así como también los medios masivos que deberían volverlas visibles y colectivas. Inclusive, la asunción de tales cuestiones por los distintos sectores

<sup>16</sup> Melucci, Alberto, "Social movements and the democratization of every day life", en John Keane, editor, *Civil society and the State. New european perspectives*, Nueva York, 1988, p. 259.

de la sociedad no cubre el déficit que existe en el procesamiento de las mismas por parte del sistema político.

5) La puesta en práctica de sentidos opcionales, en nuestro caso de la ciudad, en su latencia y también en su visibilidad, muestran la lamentable inconsecuencia entre los largos ciclos de la cultura y el poder concreto de acción en los circuitos de toma de decisiones. Por eso ya no confundimos el hecho de que la acción colectiva urbana ponga de manifiesto —muchas veces dramáticamente— los resultados del orden social y su distribución del poder, con el hecho de que vuelva visibles al poder y a sus relaciones. La mera diferencia simbólica no puede estimarse inmediata ni mecánicamente tampoco como impugnación.<sup>17</sup> La particularidad de los efectos revelados sigue encubriendo una tendencia a la universalización de las causas (reestructuración de las relaciones económico-productivo-financieras en un plano mundial, revolución tecnológica y reconversión, internacionalización de la política, crisis y/o impotencia y/o petrificación de los sistemas de representación política y social y de gestión estatal). Esto puede tener que ver con que las demandas de *ciudadanía social* planteadas por los movimientos sociales urbanos no se orienten simultáneamente a una utilización más efectiva de la ciudadanía política. Se reclaman derechos ciudadanos, pero muchas veces no se recurre ni se potencia la ciudadanía política para obtenerlos. Creemos que esta afirmación puede sostenerse en una comparación entre los métodos de acción de los movimientos sociales urbanos en el marco de diferentes regímenes políticos, por la relativa constancia observable. El problema es articular las demandas de ciudadanía social con el sistema de toma de decisiones.

De todas formas, la producción de símbolos y signos en la acción colectiva, y por ella, continúa siendo un fenómeno rico y preñado de posibilidades. ¿Resulta posible acaso asociar con los procesos de desterritorialización de la cultura, una desterritorialización por vía simbólica de la acción colectiva urbana que le dé alcance político o trascendencia histórica a la acción? Y aquí, por supuesto, no estamos pensando en “manejar los intersticios de la historia con parcial creatividad y beneficios propios”, o determinar una parte importante de la conformación de la ciudad, sino llegar a tener que ver con la “formación igualitaria de la voluntad colectiva” a través de una institucionalización de la representación social combinada armónicamente con la representación política.

Evidentemente, los procesos de adquisición de efectividad histórica, tanto para los movimientos sociales urbanos como para otros movimientos sociales, pasan por procesos de agregación, racionalización y politización de sus demandas no prefigurados en su accionar. Al respecto, es significativa la reflexión de Luis Alberto Romero en el sentido de que los sectores populares “son un lugar donde se construyen sujetos”, y nuestra tarea es no presuponer a aquellos sectores como un sujeto, ya dado o en germen,

<sup>17</sup> García Canclini, Néstor, *¿Reinventar lo popular?*, artículo mimeografiado, inédito, 1988.

y menos aún, presuponerlos como un sujeto con capacidad de transformación histórica.

6) Respecto de los movimientos sociales urbanos y su "microconflictualidad", no podemos interpretar que su cualidad de ser movimientos *in nuce* (en germen) sea parte de una estrategia para tener mayor poder de negociación, al estilo de las organizaciones sindicales reivindicativas nunca enteramente organizadas ni institucionalizadas, y con ello más capaces de ejercer presión y de evitar coerciones disciplinadoras.

En cuanto al potencial de gestión social y productividad de los movimientos sociales urbanos, hay mucho menos que revisar. Por el contrario, hay muestras acabadas, cuantitativas y cualitativas, de ese potencial (pensamos por ejemplo en la organización de Villa El Salvador en Lima, o en el ejemplo incipiente de organizaciones urbanas de El Alto de La Paz). Allí se ve cómo estos movimientos no son sólo "síntomas de resistencia a la dominación",<sup>18</sup> sino que pueden gestar una trama exitosa socioproductiva y de gestión en un espacio dado, alimentando las experiencias de conflicto social y de resolución de necesidades en nuestras sociedades, aunque eso no quiere decir que esas experiencias se inscriban inmediatamente "en el proceso *global* de conflicto y *cambio* en nuestras sociedades".<sup>19</sup> Subsiste aquí la diferencia entre transformación urbana y transformación histórica. No obstante, podemos reconocer que "pueden ser proactivos" no sólo en su dimensión utópica, ya que en estos ejemplos el defensismo deja paso a una creación social circunscrita pero exitosa.

El problema analítico podría parafrasearse, a nuestro entender, haciendo un símil con el de la cultura popular. Ya no basta con rescatar la densidad y complejidad de la cultura popular, sino que hace falta además identificar y sopesar las fuerzas disímiles en sus manifestaciones.

El retroceso económico de nuestras sociedades, inclusive con procesos dinámicos de crecimiento, condiciona fuertemente la autonomía de las mismas con la impotencia del sistema político. En ese sentido la autonomía, no exenta de dependencia respecto del Estado (por los recortes de la ciudadanía que implica la informalización y la ilegalidad), no es fuente necesaria de innovación social en la acepción fuerte de los términos. ¿En qué queda la innovación cuando se retrocede globalmente? O bien, ¿cómo afecta la lógica sistémica —por los acelerados procesos de exclusión y marginación social— la constitución de nuevos sujetos históricos? La negociación institucionalizada de bienes simbólicos y materiales aparece en esta óptica como más progresiva de lo que algunos analistas reconocían, sobre todo confrontándola con una situación en la cual los conflictos son más bien desestructurados que procesados. El procesamiento institucional de demandas, que no excluye por cierto la presión de la movilización, aun en una disminución del perfil de las mismas impuesto por la crisis (por algo se habla en el campo de las relaciones laborales del "derecho de la

<sup>18</sup> Castells, Manuel, *op. cit.*

<sup>19</sup> *Idem.*

crisis”), implica la posibilidad de proseguir en un camino de institucionalización de lo social y con ello de modificación de la institucionalidad vigente, que afecte, ahora sí, el proceso de toma de decisiones públicas.

Hay límites duros en la modificación de la vida (a la cual se orientarían, como dice Touraine, entre otros, los movimientos sociales urbanos) sin modificaciones en la estructura del poder respecto de la cual juega un papel importante la institucionalidad vigente. En cuanto a esto, las relativas carencias de los movimientos sociales urbanos en lo que se refiere a demandar una institucionalización renovadora de la representación social y/o perfeccionamientos en el sistema de representación política —limitándose en general a demandar derechos propios de la ciudadanía social— parecen pagarse severamente en la forma de límites a una capacidad de transformación histórica.