

Organizaciones poblacionales y constitución actual de la sociedad civil*

PHILIP OXHORN

El resurgimiento de las actividades organizativas en las poblaciones de Santiago es uno de los fenómenos más impresionantes hoy día en América Latina. Mientras la violencia desencadenada por el golpe militar ha creado nuevas necesidades políticas, económicas y sociales, el desarrollo significativo de organizaciones en todo Chile ha tenido desde sus principios una base intrínsecamente política: la creación de un espacio público para la expresión de los intereses populares y un intento de reconstruir el tejido social prácticamente destruido por el desmantelamiento progresivo de los programas sociales del Estado en un ambiente altamente represivo.

La historia de las organizaciones de base bajo el régimen autoritario refleja y es, en parte, una respuesta al cese de la actividad tradicional de los partidos políticos. La aparente apertura bajo la tutela del entonces ministro del Interior, Sergio Onofre Jarpa, otorgó un reconocimiento tácito, aunque aún no legal, a los partidos políticos. Después de 10 años de casi completo receso, los diversos partidos gozaban de un espacio limitado para entrar en el largo y arduo proceso de reconstitución de algún tipo de base social.

En la situación que se presenta entonces, se deben establecer relaciones entre un nuevo actor potencial y el viejo sistema de partidos que consiste en partidos políticos en diversas etapas de reformulación y que confrontan la necesidad de encontrar nuevas pautas en la relación élite-base.

Este documento es un primer intento para analizar las actividades organizativas en las poblaciones, en términos del proceso en el cual los marginales urbanos —pobladores— están intentando reconstruir la sociedad civil en el nivel de la base, a través de una variedad de organizaciones de autoayuda y el proceso, todavía embrionario, por intermedio del cual intereses elitistas y de la base están pretendiendo establecer un terreno en común.

EL NIVEL DE LA BASE: LA RECONSTITUCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

El fenómeno de las organizaciones poblacionales bajo el régimen autoritario actual sólo recientemente ha atraído el estudio académico cuida-

* Este artículo forma parte de la tesis doctoral del autor.

doso. Como resultado, las actividades organizativas en la base todavía son mal entendidas. Lo siguiente se basa en variadas entrevistas y experiencias recolectadas en poblaciones de todo Santiago. Todavía es un acercamiento preliminar y apunta hacia la necesidad de una mayor investigación y un entendimiento más profundo de lo que son las organizaciones poblacionales como fuerza social y política.

Chile ha sufrido un empobrecimiento dramático desde el golpe de 1973. No es sorprendente que sean las clases bajas —el nivel de la base— las que han sido forzadas a sufrir el grueso de las privaciones que una transformación económica regresiva ha inferido en la sociedad chilena. Las estadísticas, aun suponiendo un margen de error razonable, son inequívocas e indican que los cambios extremos en la estratificación de la sociedad chilena van a plantear quizás la amenaza más grande en la estabilidad futura de un régimen democrático. Solamente entre 1969 y 1978 el nivel de consumo del 20% de familias chilenas con el ingreso familiar más bajo, cayó en más de un 30%. El nivel de desigualdad en la distribución del ingreso llegó al extremo de más de 18 a uno, cuando se compara el 61% del ingreso total que las familias en el primer quintil gozaron con el 3.3% que quedó para el quinto quintil. En la discusión de la desigualdad de ingresos en Chile están involucradas más que cuestiones éticas. La extrema pobreza, definida como la incapacidad del ingreso familiar total para comprar la canasta que se considera necesaria para los requerimientos mínimos de alimentación para la población chilena, fue de un 32% en 1983, más que tres veces el nivel de 10% que existió en 1970. Casi un tercio de los chilenos, incluso 1.3 millones de los 4 250 000 habitantes de Santiago, tiene entonces que soportar niveles de pobreza característicos de las regiones más pobres del mundo.¹ La situación se pone peor por la falta de asistencia del Estado. El gasto social nacional en Chile experimentó su primera “caída significativa y permanente” desde los años 20, con la llegada del gobierno militar, y el gasto social por habitante todavía no ha recuperado su nivel de 1970.²

La miseria objetiva en las poblaciones está acompañada por sentimientos profundos de abandono y miedo.

Así como las privaciones económicas, la represión ha tenido también un gran impacto en los sectores marginales de Chile.

Los recientes allanamientos en 33 poblaciones de la región metropolitana son realmente un ejemplo más de la indiferencia del gobierno por los derechos mínimos de los pobres. En operaciones combinadas de militares y carabineros, que fueron denunciadas inmediatamente por la Iglesia católica y las organizaciones de derechos humanos, miles de pobladores estuvieron detenidos por lo menos temporalmente mientras sus papeles y casas eran revisados.³

¹ Molina, 1985 y Rodríguez Grossi, 1985.

² Arellano, 1985.

³ Un ejemplo particularmente dramático del nivel de miedo en el cual viven

Mientras el gobierno se ha cerrado completamente a las demandas de los sectores populares, los pobres urbanos con frecuencia ven a los políticos de la oposición con desconfianza y escepticismo. Casi todos los partidos políticos, y también el gobierno, constantemente hablan de la necesidad de ayudar a los desposeídos. Pero lo que los sectores marginales de Chile buscan son propuestas concretas para resolver sus problemas de cesantía, vivienda, hambre y salud, y aquéllas están obviamente faltando. Es muy difundido el sentimiento de que los políticos están más involucrados en sus propios intereses y los de sus partidos, que en las demandas de los pobres. A pesar de las pretensiones de los partidos políticos, la impresión abrumadora en la base es por el contrario que nadie les escucha —“nosotros estamos solos”. Tales sentimientos son reforzados por las seguidas batallas verbales de los partidos de la oposición y la consecuente incapacidad para lograr la unidad a nivel de las élites. La cuestión no es si los pobladores urbanos *entienden* o no la política; ellos no *aprecian* las luchas políticas internas que parecen darse a sus expensas. A los marginales urbanos este comportamiento tiende a recordarles, a pesar de sus simpatías políticas personales, los turbulentos años del gobierno de Allende que terminaron en un violento golpe militar. Los pobladores valoran entonces cada vez más los hechos que lo que parecen ser palabras vacías y han recurrido a una variedad de formas de auto-ayuda en un intento por aliviar sus necesidades más urgentes.

El resurgimiento de las actividades organizativas en las poblaciones de Chile es uno de los fenómenos más impresionantes en Latinoamérica hoy en día. Históricamente, las organizaciones de base en Chile estuvieron estructuradas jerárquicamente por los partidos políticos y el Estado con un alto grado de control ejercido a nivel nacional. Las organizaciones se dirigían al Estado para la realización de sus demandas.⁴

La represión política y la reorientación extrema de las políticas sociales del Estado forzaron a un cambio dramático en el funcionamiento de las organizaciones de base. Han emergido también nuevas cuestiones respecto de la defensa de los derechos humanos, el proceso de generación de un *movimiento popular* unificado como un actor social nuevo, autónomo aunque relacionado con los partidos políticos, y la capacidad de la gente en el nivel de la base para enfrentar sus crecientes problemas sociales y económicos. Actualmente existen organizaciones para la defensa de los derechos humanos y la coordinación de actividades entre distintas organizaciones. La mayoría, sin embargo, son organizaciones económicas populares. Se dan cinco tipos de actividades centrales: la producción y comercialización de bienes y servicios, la organización de los cesantes para los pobladores es el de una olla común en Santiago que no puede funcionar en días de protestas. Las mujeres tienen miedo a salir de sus casas porque los militares disparan a todos: mujeres, viejos, niños. Las mujeres entonces vuelven a ser presas en sus propias casas y tienen que preocuparse de cómo van a alimentar a sus familias cuando hay el llamado a una protesta.

⁴ Garretón, 1983.

contratar su fuerza de trabajo con terceros o abrir una vía para su colocación, el enfrentamiento de los problemas del consumo básico, el enfrentamiento de problemas habitacionales, y otras organizaciones de servicios como salud, educación, recreación y cultura, y numerosos grupos de mujeres, jóvenes y pensionados.⁵ El desarrollo de las actividades organizativas en la base ha estado estrechamente asociado con la naturaleza del modelo autoritario mismo. Hay que subrayar cuatro grupos de factores.

El primer conjunto de factores es la naturaleza y nivel de la coerción bajo el gobierno de Pinochet. La limitación de las actividades de los partidos políticos desde 1973 ha estimulado el desarrollo de actividades organizativas en el nivel de la base, ya que trasladó el foco de acción política a arenas no de partido. Éstas típicamente están ubicadas en la base, donde su supresión es más difícil y las necesidades son más agudas. Lentamente, nuevas organizaciones han sido construidas y las antiguas han asumido funciones nuevas en un esfuerzo por llenar el espacio político creado por la imposición de un gobierno autoritario en Chile. El proceso, sin embargo, ha sido incompleto y solamente una minoría de entre el 10 y 15% de los pobladores participa activamente en las organizaciones. La represión, que fue la causa de la necesidad para muchas de las organizaciones poblacionales, también es la causa del miedo, y la gente todavía se rehúsa a participar dados los peligros reales e imaginarios que la integración en cualquier organización poblacional representa. La represión política también ha dificultado la realización de actividades organizativas, porque está dirigida a las personas más activamente metidas en el esfuerzo por organizar a los pobres. La comunicación entre organizadores y miembros potenciales de grupos es otro problema importante.

La represión política ha tenido otros dos efectos en el desarrollo de actividades organizativas en la base desde 1973. El primero se refiere a que tal actividad ha sido en gran parte autónoma de los partidos políticos. Las actividades organizativas se difundieron a fines de los setenta cuando las actividades de partido estaban prácticamente en completo receso, especialmente en el nivel de la base. Cuando los partidos políticos otra vez empezaron a reafirmarse fuertemente en 1983, en la ola de las primeras protestas nacionales, los sectores marginales desempeñaron una función importante, y las actividades organizativas en muchas partes fueron bastante fuertes y bien establecidas. Mientras determinadas organizaciones a menudo surgieron para irse marchitando, un nuevo liderato organizacional que vive en las poblaciones ya se había formado en 1983 y sostuvo su capacidad para formular y representar las demandas de los pobladores independientemente de una estructura de partido. Aunque muchos de los dirigentes y miembros de organizaciones poblacionales fueron, o pronto serán, militantes de partidos políticos distintos, las actividades que fueron exitosas casi siempre fueron el resultado de estructuras pluralistas y de la no aceptación de la introducción de la política partidista en el tranquilo funciona-

⁵ Razeto y otros, 1983.

miento de la organización. Los dirigentes de las organizaciones, en particular, se fueron dando cuenta cada vez más de que era necesario poner los intereses de su partido, si estaban militando, por debajo de los intereses de sus organizaciones, en la persecución de sus responsabilidades organizacionales. Cuando los intereses sectarios de los partidos chocaron con los intereses de la organización, casi siempre se generaron conflictos internos que terminaron por la desintegración de la organización.

El segundo efecto de la represión ha sido la atomización de actividades organizativas en las poblaciones. Las organizaciones poblacionales en general son más fuertes en el nivel de la población misma. El empeño por organizar a una escala mayor y coordinar las actividades entre varios grupos ha sido difícil. Entonces, hay muy pocos ejemplos de organizaciones poblacionales que estén funcionando con éxito en un nivel inter-poblacional. Además de los problemas de comunicación, el trabajo necesario para crear redes de coordinación entre organizaciones distintas es relativamente visible, y por esto es más fácil para el régimen reprimir tales actividades. Muchos esfuerzos de coordinación también han fracasado debido a la competencia excesiva entre los partidos políticos para controlar cualquier estructura organizacional que pueda surgir, como será examinado abajo con más detalle.

El segundo grupo de factores tiene que ver con el modelo económico del régimen autoritario. El modelo económico de un régimen autoritario a menudo crea nuevas necesidades políticas, sin tener en cuenta si es en algún sentido "exitoso". En el caso chileno, el "radical experimento conservador" del gobierno de Pinochet tuvo como meta nada menos que la transformación radical del funcionamiento de la economía y de la organización de la sociedad y de las instituciones políticas. Los costos sociales de este programa político-económico se reflejan en un período prolongado de tasas de desempleo urbano, que son características de una depresión económica, una baja sustancial de los ingresos reales y una redistribución regresiva del ingreso nacional que, sencillamente, no deja ninguna otra alternativa abierta a los pobladores aparte de la creación de organizaciones de auto-ayuda económica, ya que el aparato social del Estado fue desarmado progresivamente.⁶

La presencia de un "paraguas protector" es el tercer factor importante para el desarrollo de actividades organizacionales bajo un régimen autoritario. En el caso chileno, la Iglesia católica se ha prestado íntegra para abrir el espacio organizacional necesario en el nivel de la base. Proporciona un impulso inicial importante de apoyo organizativo. Dado el estado legal tenue de casi todas las organizaciones poblacionales, la Iglesia ha sido clave en proporcionarles un espacio físico para el cumplimiento de sus variadas funciones. Estas facilidades de la Iglesia no solamente son un amparo relativo ante la represión, sino que el permiso de realizar reuniones

⁶ Foxley, 1983.

en un edificio de Iglesia les otorga una cierta legitimidad que ayuda a la gente a superar su temor inicial de participar en cualquier organización.

Como la base está desarrollando su capacidad de organizarse, la función de la Iglesia está cada vez más limitada a apoyos materiales. En la mitad de los setenta, después de la creación de la Vicaría de la Solidaridad, la Iglesia era catalizador principal en la formación de organizaciones poblacionales. Continuamente se estaban formando grupos nuevos patrocinados por la Iglesia. Sacerdotes y asistentes sociales profesionales fueron clave en la formación de dirigentes y en el desarrollo dentro de cada comunidad de las normas de comportamiento imprescindibles para realizar actividades organizativas exitosas. Con el tiempo, y en parte por sus éxitos anteriores, el impulso organizativo y la capacidad de organizar a la gente cada vez más se ha originado en los pobladores mismos. Muchas organizaciones tienen ahora su identidad propia, la cual es independiente de la función que la Iglesia habría tenido en el desarrollo inicial de la organización. Los pobladores están asumiendo más responsablemente el iniciar y mantener sus organizaciones propias.

Aunque la situación en el nivel de la base va a variar de acuerdo con la perspectiva de los sacerdotes y religiosas que trabajan en una determinada población, en general se ha dado una progresiva separación entre la Iglesia y las organizaciones poblacionales cuando éstas han buscado más libertad para lograr una variedad de objetivos. Éstos, si no son directamente contrarios a la postura de la jerarquía eclesiástica, a menudo van más allá de las estrechas concepciones oficiales de la Iglesia acerca de la función y del tipo de relación que les otorga a los grupos vinculados a ella. Esto es visto como una restricción a la expansión de actividades organizativas. Tales objetivos frecuentemente tratan del desarrollo de la conciencia política de sus integrantes y su desarrollo personal desde una perspectiva no sectaria. Un punto de contención importante entre las organizaciones poblacionales y la Iglesia ha sido también el paternalismo desarrollado por ésta; los grupos buscan así separarse de la Iglesia para poder aprender y aun para forzarse a ayudarse a sí mismos.⁷

La dependencia o independencia de las organizaciones poblacionales respecto de los organismos externos es una cuestión compleja. Casi todas reciben algún tipo de aporte material y las ollas comunes, en particular, reciben cantidades altas de mercadería sin la cual su capacidad para alimentar a un número grande de personas enfrentaría una prueba severa. Pero los aportes materiales externos, sin considerar su tamaño en relación

⁷ La Vicaría de la Solidaridad es una excepción importante, y sus esfuerzos para fomentar auténticas organizaciones de auto-ayuda son capaces de recibir aportes externos sin volver a ser dependientes de tales aportes. Aquellas organizaciones son estructuradas y controladas por los pobladores. Los recursos materiales de la Vicaría hacen sus tareas más factibles, pero los pobladores deben aprender a tomar la iniciativa y aumentar lo que la Vicaría les da. Es desafortunado que el equipo de profesionales de la Vicaría sea pequeño en relación con la inmensidad de los sectores marginales en Santiago.

con los recursos propios de la organización, no definen necesariamente una situación de dependencia. Son muy pocas las organizaciones que sobreviven por un tiempo prolongado, si solamente reciben recursos externos. Las que han logrado sobrevivir, no importa cuán limitadas sean sus funciones, lo han hecho porque cuentan con un importante nivel de independencia organizacional e identidad. Ya sea buscando nuevas fuentes de mercadería para una olla común o vendiendo chombas en el mercado, han sobrevivido por iniciativa propia, trabajando constantemente en forma colectiva para aumentar los pequeños recursos que tienen. Sus miembros han aprendido el valor del trabajo colectivo y cómo realizarlo efectivamente. Estas organizaciones eligen a sus líderes y a menudo hay una rotación de los mismos. Toman decisiones importantes. Recogen dinero y recursos y gradualmente la organización empieza a tener una vida propia. Aunque el éxito sea variable, el punto principal es que las organizaciones tienen todo lo que necesitan. Si estas organizaciones son capaces de sobrevivir, deben ir más allá de la simple dependencia de la ayuda externa y en el proceso a menudo desarrollan grados variables de independencia. En la medida que lo logran, una sorpresiva pérdida de la ayuda externa no necesariamente resulta en una disolución automática de la organización. Incluso, es posible que ésta saque ventaja de la experiencia pasada y salga fortalecida por la sorpresiva urgencia de la situación. Las ollas comunes son, quizá, las organizaciones más dependientes de los aportes externos, pero si la olla no puede proporcionar comida a sus integrantes, a menudo éstos no comen. Entonces, es la robustez de su organización la que va a determinar si una olla común deja de funcionar en el caso de que sus recursos externos sean eliminados, porque la necesidad que condujo a su formación no desaparece.

Una cuestión relacionada con lo anterior es qué pasaría con muchas de las organizaciones poblacionales después de un cambio del régimen, y en particular si la Iglesia volviera a su función tradicional y se abstuviera de organizar a los sectores pobres. Los problemas económicos y sociales que están enfrentando los marginados urbanos hoy día no tienen una solución fácil y van a seguir siendo serios por muchos años, sin que cuente el tipo de régimen que exista en Chile. Si las necesidades inmediatas que condujeron a la formación de las organizaciones poblacionales persisten, la fuerza orgánica de cada organización determinaría si éstas siguen funcionando o no. Además, frecuentemente, éstas tienen otros propósitos, aparte de la búsqueda de respuestas a sus necesidades inmediatas. A menudo son salidas sociales importantes, especialmente para las mujeres, quienes de otro modo difícilmente encontrarían oportunidad para salir de sus casas. También ofrecen una oportunidad importante a los pobladores para intercambiar ideas y participar en algo con resultados concretos. Es imposible prever si la gente escogería sacrificar tales posibilidades, pero parece improbable. Finalmente, un régimen democrático nuevo probablemente crearía nuevos problemas y desafíos a los pobladores, que las organizaciones poblacionales pueden potencialmente ayudar a sobrepasar.

El último grupo de factores está relacionado con la historia democrática de Chile. Por muchas décadas, Chile fue un ejemplo de democracia para el mundo en desarrollo, gozando de un sistema competitivo de partidos y un relativamente alto nivel de participación electoral. Por esto, la sociedad civil chilena ya tenía los valores y normas de comportamiento conducentes a la organización en el nivel de la base. También existía en Chile un grupo substancial de personas con experiencia en organización y muchas de ellas desempeñaron una función importante en las actividades organizativas iniciales después del golpe.⁸ Esto puede ser un factor para explicar por qué casi todas las organizaciones poblacionales en Chile son de una naturaleza democrática, insisten en la participación activa de sus integrantes y tienen procesos para la toma de decisiones, los cuales están basados en el consenso. Pero los integrantes de las organizaciones frecuentemente expresan orgullo por ser sus organizaciones más democráticas que las existentes antes del golpe, lo cual sugiere una paradoja interesante. La represiva experiencia autoritaria ha conducido a la creación de nuevas organizaciones en el nivel de la base que cuentan con estructuras democráticas que no existían bajo el régimen democrático previo.

El análisis en esta sección sugiere que no solamente van a continuar existiendo las organizaciones poblacionales bajo un futuro régimen democrático, sino que habría una explosión de tales actividades. Mientras las urgentes necesidades de los marginados urbanos chilenos no queden resueltas, que es la situación probable para dentro de algunos años, siempre habrá por lo menos un espacio mínimo para las organizaciones poblacionales. Las poblaciones de Santiago constituyen un gran grupo de marginados urbanos, que saben leer y tienen una creciente conciencia política. Una vez que el temor a la represión se haya reducido bajo un régimen democrático, aquellas personas estarán muy susceptibles a los esfuerzos organizativos en general, y en particular a los esfuerzos organizativos de otros marginados urbanos, quienes se han organizado exitosamente en el represivo ambiente del régimen autoritario. El desafío no es solamente fomentar este potencial organizativo, sino también canalizarlo hacia algo positivo; de otro modo, utilizando su ya existente capacidad para realizar actividades disruptivas, la base de la sociedad chilena podría transformarse en una bomba de tiempo, la cual amenazaría la estabilidad de un régimen democrático.

INTERACCIÓN ÉLITE-BASE

Los intentos de la élite política chilena por establecer fuertes vinculaciones orgánicas con el nivel de la base, aunque numerosos, han sido notables por su falta de éxito. Las razones son complejas e incluyen factores relacionados con el proceso político chileno antes del golpe militar y los acontecimientos resultantes de 13 años de gobierno militar.

Las actividades organizativas en la base empezaron a desarrollarse cuan-

⁸ Razeto y otros, 1983.

do la actividad política de los partidos era prácticamente inexistente. Mientras que la mayoría de las organizaciones poblacionales no fueron, y todavía no son, explícitamente políticas en sus orientaciones, en general ofrecían el único espacio político en el que la oposición pudo desarrollarse. Además, la actividad de organizarse para enfrentar los problemas sociales y económicos cada vez ha sido más considerada como una actividad política. Desde sus principios, el gobierno militar ha tratado a las organizaciones poblacionales como fundamentalmente políticas y, como resultado, han quedado fuera de la protección de las garantías legales. De manera semejante, los pobladores también las ven como organizaciones políticas. En tanto que las organizaciones poblacionales casi siempre se han considerado en contra del gobierno autoritario, porque le echaron la culpa de sus necesidades inmediatas, son cada vez más explícitas en sus demandas por cambios políticos básicos. Particularmente, después de las primeras protestas nacionales en mayo de 1983, en las cuales los pobladores desempeñaron una función mayor, se dan cuenta de que las soluciones reales para sus problemas sociales y económicos serían políticas en el fondo. Las organizaciones poblacionales han llegado a ser puntos focales por su pretensión de ser las representaciones legítimas de lo que quizás es el sector social más grande de Chile hoy día: los pobres.

Los partidos políticos han mostrado un poder de recuperación extraordinario después de 10 años de supresión, pero todavía son organizacionalmente débiles. La imposición de un gobierno autoritario ha separado efectivamente las cúpulas de los partidos políticos de sus bases sociales y el proceso de la reconstrucción ha sido lento y difícil. Entre los partidos de la izquierda, el Partido Comunista (PC) ha creado una fuerte estructura en la clandestinidad y entre los otros partidos políticos, la Democracia Cristiana (DC) cuenta con el apoyo de un gran número de simpatizantes cuya fidelidad está basada en los recuerdos e interpretaciones de lo que fue la democracia chilena antes del golpe. Pero los partidos políticos hasta ahora han sido incapaces de restablecer su capacidad orgánica para aunar intereses y formular demandas a nivel de la sociedad civil y después transformarlas en proyectos políticos concretos en el nivel de las élites nacionales. Además, no hay un mecanismo para legitimar las pretensiones de una multitud de partidos políticos en Chile de ser de algún modo "representativos" de intereses significativos de la sociedad civil, y algunos de los auto-proclamados partidos políticos son nada más pequeños grupos de élites políticas sin ningún eco en la sociedad civil. El régimen militar se ha aprovechado de esta situación para intentar legitimar la representatividad de algunas fracciones de la extrema derecha, mientras que se niega a reconocer a los mayores partidos políticos de la oposición como interlocutores legítimos de la sociedad civil.

Dada esta historia, una cierta tensión era inevitable en las relaciones entre las élites de los partidos y los pobladores en las organizaciones de la base. Se ve a las organizaciones poblacionales como las estructuras orgá-

nicas potenciales que a todos los partidos políticos les faltan en la sociedad civil. Las organizaciones son blancos seductores para los organizadores de los partidos políticos, quienes buscan ampliar el apoyo activo para sus partidos en la base. Los partidos políticos, entonces, frecuentemente están compitiendo para asegurar que los demás no ganen demasiada influencia sobre las organizaciones poblacionales.

Con más sutileza, las organizaciones en el nivel de la base se pueden ver como una amenaza a los partidos políticos. Ellas representan un potencial actor social nuevo sobre el cual los partidos políticos actualmente tienen poco control directo. Los partidos todavía no saben cómo reaccionar ante las actividades organizativas de la base, que compiten por el poder político, una percepción que está realizada por la creciente conciencia política de la base y su importancia en la oposición.

Las actuales élites políticas de Chile, en general, recibieron su formación política antes del golpe de Estado en 1973. Por un lado, están acostumbradas a un proceso político altamente centralizado, que fue estructurado alrededor de un Estado todopoderoso. Con un poder político muy centralizado, los partidos también mostraron un alto nivel de centralización para fortalecer sus posiciones frente al Estado y los demás partidos políticos, en competencia por el control del aparato estatal. Las estructuras de los partidos fueron verticales y jerárquicas y las decisiones generalmente fueron tomadas por las cúpulas y después explicadas a los militantes de los niveles menores, o sencillamente transmitidas hacia abajo dentro de las organizaciones de los partidos. La democracia interna en los partidos políticos y la autonomía de las organizaciones sociales fueron limitadas.⁹ Por otro lado, las experiencias tumultuarias a fines de los sesenta y principios de los setenta a menudo han generado un temor por la autonomía de las organizaciones de base entre las élites políticas, un temor que solamente se ha exacerbado por el siempre presente peligro de una futura intervención militar bajo un régimen democrático. Una base politizada muchas veces es vista como desestabilizadora, cuando está divorciada del control de los partidos políticos, dada su capacidad para trastornar procesos económicos y políticos nacionales en la persecución de sus demandas. Las élites de los partidos a menudo ven su relación con la base en términos de la capacidad de los partidos para controlar, y entonces moderar las aspiraciones de la base, y con ello minimizar las presiones que probablemente influirían en el sistema político al tratar de realizar aquellos intereses. La autonomía de las organizaciones poblacionales es vista como un límite al control que los partidos pueden ejercer y, por esto, implica un riesgo inaceptable a la estabilidad de un futuro régimen democrático. De modo semejante, cada partido político tiene conciencia de que hay un peligro potencial, ya que la excesiva organización política en la base podría desatar accidentalmente expectativas en los sectores populares. Entonces, muchos creen que los partidos deben tener estructuras rígidas, jerárquicas y centralizadas para constreñir

⁹ Garretón, 1983.

la dinámica de los partidos mismos y minimizar las presiones populares, que son potencialmente desestabilizadoras. Se ve las relaciones entre los partidos y las organizaciones poblacionales como en una balanza entre el control de los partidos de los sectores activos políticamente y un cauto intento de limitar la participación de la base a elecciones periódicas. Los integrantes de organizaciones poblacionales frecuentemente tienen una visión distinta de las relaciones entre la base y las cúpulas. Las personas en la base generalmente no rechazan el legítimo papel que desempeñan los partidos políticos como interlocutores entre la sociedad civil y el Estado. Rechazan, sin embargo, los intentos de los partidos por controlar y manipular a las organizaciones poblacionales. Después de varios años de experiencias organizativas sin la presencia fuerte de los partidos políticos como tales, se ha generado, en las organizaciones de base, no solamente una valoración de la autonomía, sino también la expectativa de que ésta será mantenida y respetada por los partidos políticos. Los dirigentes de los partidos de hoy en día muchas veces son vistos como responsables, por lo menos en parte, de la crisis de la democracia chilena y sus consecuencias. Los intentos a menudo torpes de los partidos políticos por establecer vinculaciones orgánicas con la base solamente se suman a una ya generalizada desconfianza en los políticos. La gente que se ha organizado toma a mal la presencia del oportunismo y el paternalismo de parte de los partidos políticos. En vez de oportunismo y paternalismo, la base quiere solamente ser escuchada y está buscando ideas y propuestas concretas.

Tales tensiones han tenido muchas manifestaciones concretas. Las más obvias han sido las numerosas organizaciones que nunca fueron capaces de establecerse exitosamente y que más tarde se desintegraron como resultado de la intervención directa de los partidos políticos en sus actividades internas.¹⁰ El reciente Congreso Unitario de Pobladores es un ejemplo particularmente ilustrativo de todas estas tensiones y por esto lo examinaré en detalle.

Cuatro referentes poblacionales funcionan actualmente en Santiago. Estos grupos trabajan explícitamente para ayudar a fomentar actividades organizativas en las poblaciones y para el desarrollo de algunos pobladores como dirigentes. El empeño de los cuatro referentes para alentar la coordinación de las organizaciones poblacionales dentro de poblaciones determinadas y entre poblaciones distintas, es dirigido a formar un actor social nuevo, un movimiento poblacional que sirva como interlocutor legítimo para los marginados urbanos en el proceso político chileno. En la práctica, sin embargo, cada referente está asociado de cerca con partidos políticos

¹⁰ Es importante darse cuenta de que tales conflictos no son solamente el resultado de la competencia entre los partidos por el control sobre una determinada organización. Muchas veces surgen problemas insuperables cuando un partido intenta establecer su dominación sobre una organización en particular. La cuestión vuelve entonces a ser el derecho de los integrantes de la organización para negarse a establecer asociaciones con un partido político, y el pluralismo de una organización en general.

determinados y, a pesar de sus pretensiones de ser pluralistas y autónomos de la influencia directa de los partidos políticos, sus actividades se ven cada vez más vinculadas con los intentos de los partidos de tomar el movimiento poblacional incipiente, para formarlo de acuerdo con los intereses de partido. Es así como el Movimiento Poblacional Solidaridad tiene una predisposición clara de DC; el Movimiento Poblacional Dignidad es dominado por la Izquierda Cristiana (IC); el PC controla a la Coordinadora Metropolitana de Pobladores (la Metro), y la Coordinadora de Agrupaciones Poblacionales (COAPO) representa al Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Los tres referentes de la izquierda, Dignidad, Metro y COAPO, organizaron juntos en abril de 1986 el Congreso Unitario de Pobladores para generar un pliego con las demandas del sector popular y elegir un Comando Unitario de Pobladores (CUP) como el único representante legítimo de los pobladores. El Dignidad, la Metro y COAPO entonces serían absorbidos por el CUP como una organización pluralista y constituida democráticamente a través de la participación directa de los pobladores, en representación de las distintas poblaciones de todo Santiago.

Ciertas cuestiones de representatividad en el Congreso y la competencia entre los partidos políticos por el control sobre el CUP han impedido a éste asumir la dirección de un movimiento poblacional auténtico que cuente con raíces fuertes en las poblaciones de Santiago. El hecho mismo de un Congreso que reunió a más de 400 delegados-pobladores de todo Chile es impresionante. Y en gran parte, los problemas de la representatividad en el Congreso reflejaron las dificultades de organizar cualquier actividad política en gran escala en Chile hoy día, y en particular una con pobladores, dados los altos niveles de temor y represión en las poblaciones. Pero aquellas dificultades no deben esconder la realidad de que, en muchos aspectos importantes, el Congreso no logró sus objetivos, y en vez de esto, subrayó profundas divisiones políticas y los intentos deliberados de los partidos asociados por aprovechar el movimiento poblacional incipiente para sus intereses a expensas de los pobladores.

Los problemas surgieron temprano en las asambleas realizadas en todo Santiago, donde fueron escogidos los delegados. Allí había empezado una carrera para asegurar que cada partido tuviera el número máximo de delegados al Congreso. La mayoría de los pobladores organizados, quienes no militaban en ningún partido político, fueron entonces excluidos sistemáticamente desde el comienzo de los procesos anteriores al Congreso. Al final, más del 90% de los delegados al Congreso eran militantes de partido, siendo el PC y la IC, respectivamente, los dos bloques más grandes.¹¹ Además,

¹¹ En la realidad, la mayoría de los militantes de los partidos en las poblaciones de Santiago son comunistas. Dada la historia del partido, el PC tiene mayor experiencia en organizarse en la clandestinidad para evadir la represión. Otro factor importante es que muchos militantes del PC en los sindicatos perdieron sus trabajos inmediatamente después del golpe y se encontraron en una situación de cesantía prolongada. Aquellas personas volvieron a ser muy importantes en los esfuerzos iniciales para organizar a los pobladores. La IC, por otro lado, es un relativo recién

hubo una sobre-representación marcada de las áreas de Santiago, donde los partidos políticos son más fuertes. En muchos casos, las organizaciones en los sectores donde los partidos políticos son débiles, o bien fueron excluidas deliberadamente, o bien no sabían de las asambleas, o bien escogieron no asistir al Congreso.

Las elecciones del CUP fueron reducidas a poco más de una farsa política. El PC, con el bloque de delegados más grande, rechazó el compromiso propuesto por la IC y el MIR de reconocer la falta de representatividad ante el Congreso y declararlo transitorio con elecciones para un consejo ejecutivo provisional, sin cargos determinados, el cual se empeñaría en cumplir el objetivo de realizar un nuevo Congreso que fuese auténticamente representativo de los pobladores para elegir un consejo permanente del CUP en diciembre. En vez de esto, el PC insistió en organizar elecciones para un consejo permanente con cargos determinados. A puertas cerradas, los aproximadamente 90 delegados con derecho de votar eligieron como presidente al candidato del COAPO y dieron el cargo de vicepresidente al candidato de la Metro. La IC y el MIR han convenido en combinar sus fuerzas para bloquear el intento del PC por tomar control del CUP a través de su presidencia. El candidato de "compromiso" era un representante del más extremo y menos representativo partido de los presentes en el Congreso. El consenso finalmente fue logrado después de una pequeña crisis, cuando la Metro se retiró del CUP, inmediatamente después de las elecciones. Al día siguiente, sin explicación oficial, las elecciones de la noche anterior se olvidaron convenientemente y un consejo transitorio sin cargos determinados fue presentado a la asamblea del Congreso. Las luchas políticas internas, sin embargo, no han terminado, y en el último discurso de los tres que correspondieron al representante de cada referente poblacional el ahora triunfante representante de Dignidad contó en detalle las maquinaciones del PC en un emotivo llamado por la unidad.¹²

El Congreso representa un ejemplo extremo de los problemas que las élites de los partidos han creado en sus intentos por establecer lazos orgánicos en el nivel de la base. El control sobre los delegados por los partidos llegó a tal extremo que ellos mismos reconocen como poco representativo al Congreso en realidad. El Congreso ha sido transformado en una convención política con acuerdos y negociaciones escondidos para influir en la distribución del poder dentro del movimiento poblacional incipiente. Las luchas políticas internas condujeron a divisiones vergonzosas y revelaron las debilidades de las organizaciones poblacionales, en vez de crear una nueva organización constituida democráticamente y la cual pudiera pretender legítimamente ser el único interlocutor por los marginados urbanos en el proceso político chileno.

El Congreso también subrayó otro problema importante en las relacio-

llegado al mundo de las actividades organizativas en la base. Pero su presencia ha crecido notablemente en los últimos dos años.

¹² El autor asistió al Congreso como delegado fraternal.

nes élite-base: la radicalización extrema de los militares de los partidos políticos en la base, en comparación con sus cúpulas. La alianza entre el MIR y la IC para negar al PC la presidencia del CUP fue más que una alianza táctica para adelantar los intereses inmediatos de los dos partidos. También reflejó un rechazo claro del afán del PC por entrar a algún diálogo público con la DC, lo cual ellos consideraban como moderación excesiva. Mientras a nivel nacional el temor es que el PC haya llegado a radicalizarse demasiado (ya que optó por la misma estrategia de la revolución armada, como el MIR), en el nivel de la base, el PC tiene el problema al revés, porque ha tratado de concertarse con la DC. Por otro lado, la IC ha mantenido una cierta distancia de las posturas más radicalizadas del MDP, y en el nivel de la base los militantes de la IC se están integrando en alianzas abiertas con el componente del MDP más extremo.

La tendencia a una radicalización excesiva de las bases de los partidos políticos plantea algunas cuestiones importantes sobre la estabilidad de un régimen democrático en Chile. Mientras es cierto que este problema posiblemente pueda ser el resultado de la incapacidad de las cúpulas de los partidos para comunicar efectivamente las políticas de los partidos a sus militantes en la base (dado el ambiente represivo), igualmente es razonable suponer que, una vez se pueda establecer canales de comunicación más fácilmente y las cúpulas tengan que buscar el respaldo electoral de sus militantes en la base, haya una radicalización de los partidos políticos con una presencia fuerte en las poblaciones. La percibida radicalización del Partido Comunista, debida a la influencia de jóvenes pobladores en su jerarquía, podría ser sólo una advertencia del problema general de los partidos si los pobladores pudiesen influir en la política de los partidos en el futuro régimen democrático.

La experiencia del Congreso también sugiere que la desarticulación de la sociedad chilena después de 13 años de gobierno autoritario ha sido mucho más grande de lo que se suponía. Como la figura 1 indica, los canales de comunicación normales entre las cúpulas de los partidos, sus militantes en la base, y la mayoría de las personas quienes no militan en ningún partido, parecen haber sido cortados. La tarea de reparar estas líneas de contacto, esencial para que las instituciones de la democracia

LAS CUPULAS DE LOS PARTIDOS



MILITANTES EN LA BASE



LA GENTE NO MILITANTE

FIGURA 1

occidental funcionen exitosamente, será muy difícil. Es un desafío a las habilidades políticas desde la derecha hasta la izquierda.

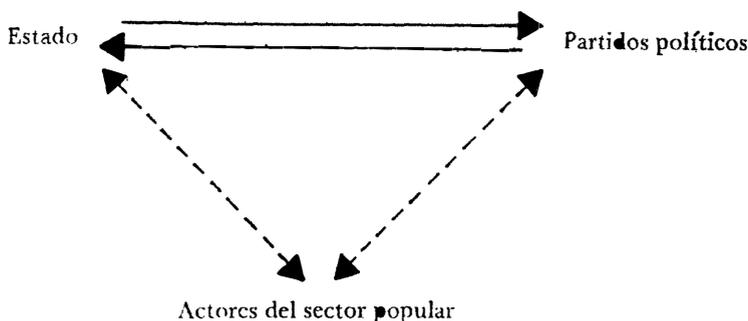


FIGURA 2

CONCLUSIONES, ORGANIZACIONES Y LA FUTURA DEMOCRACIA

Una interrogante importante para el futuro político chileno es ¿qué papel desempeñaría la variada gama de organizaciones poblacionales en la reconstrucción y consolidación de un régimen democrático, una vez que el gobierno militar actual fuera superado por la vuelta a un nuevo gobierno civil? Mientras un análisis completo de este tema está fuera del alcance del informe,¹³ lo anterior hace destacar la importancia del tipo de relaciones entre las organizaciones poblacionales y los partidos políticos para un futuro régimen democrático.

En circunstancias de un alto nivel de politización y organización en las poblaciones, lo que se pudiera llamar un "movimiento poblacional", las estrategias eleccionistas y paternalistas por parte de los partidos políticos no bastan. Si las organizaciones poblacionales, como hemos señalado, no buscan solamente respuestas a sus problemas inmediatos, sino la participación verdadera en la sociedad y el sistema político, serían los partidos políticos quienes tendrían la responsabilidad de integrarlas en el nuevo régimen a través de estructuras de partido democráticas y el respeto a la autonomía de actores sociales en la base.

Al respecto, es relevante la experiencia de la crisis de la democracia chilena. En la figura 2, esquematizamos la situación en que las demandas de la base han ido más allá de la capacidad de los partidos y el Estado para satisfacerlas; representa un aspecto de tal crisis. Frustradas, frecuentemente como resultado de esperanzas elevadas por las estrategias electorales de los partidos políticos, las clases bajas se sintieron compelidas a hacerse escuchar a través de las protestas populares.

¹³ Para un análisis más exhaustivo sobre el tema, ver el trabajo del mismo autor, *Democracia y participación popular: organizaciones poblacionales en la futura democracia chilena* (Santiago: FLACSO, *Contribuciones* núm. 44, diciembre de 1986).

Lo importante aquí es que en la base se perciban ellos mismos como marginados. El problema en los comienzos de los setenta no fue que la gente estuviese organizada, sino la manera cómo la gente estaba organizada. En muchos aspectos, los temores a las poblaciones que tienen los partidos políticos de la oposición proceden de una equivocación fundamental en su interpretación de la crisis de la democracia chilena. La naturaleza cerrada de las estructuras partidistas y las estrategias electorales a las que los partidos inevitablemente recurrieron, condujeron a la pérdida del control sobre las actividades de la base y sus demandas por parte de las cúpulas de los partidos políticos. A medida que la polarización a nivel nacional se iba intensificando, los partidos recurrieron cada vez más a estrategias diseñadas para movilizar el máximo número de personas en la defensa de sus intereses particulares. Los partidos entraron en una especie de carrera y el resultado fue un creciente nivel de movilización popular. A medida que los partidos estaban levantando las expectativas de la base, su capacidad para satisfacerlas iba disminuyendo, y la política nacional fue dominada cada vez más por las luchas por el poder entre los partidos. La manera más eficaz para "controlar" las organizaciones en la base no es a través de intentos de manipularlas directamente y con estrategias paternalistas, sino a través de la integración de representantes de la base en estructuras democráticas de partido y la aceptación de la autonomía de los actores sociales. Compartiendo el poder así, la base organizada podría ser un pilar responsable de un futuro régimen democrático, mientras que el rechazo a compartir el poder de esta manera convertiría a las mismas organizaciones en la amenaza principal de aquel régimen.

Es importante que los mayores partidos del centro, particularmente la DC, interpreten correctamente tal lección de la crisis de la democracia chilena y establezcan una presencia orgánica clara en las poblaciones. Orgánicamente, la DC es extremadamente débil en los sectores marginales. El peligro es que, de seguir así, contribuiría a la polarización de la sociedad chilena por líneas clasistas con los vastos sectores populares dominados por los partidos políticos de la izquierda y las capas medias alineadas estrechamente con el centro, lo cual es mandato de la DC. Tal polarización haría mucho más difícil la incorporación de un movimiento poblacional en el nuevo régimen democrático, especialmente en el corto plazo, cuando el primer gobierno democrático probablemente sea del centro o centro-derecha. La percibida radicalización de las organizaciones poblacionales generaría mayores temores a las actividades organizativas en la base sentidos por importantes sectores de la élite política, los militares, y las clases media y alta en lo general.

Quizás de importancia semejante, la tarea concreta de establecer contactos entre un movimiento poblacional y los partidos del gobierno sería mucho más compleja si no hubiese vinculaciones orgánicas entre los propios partidos y las poblaciones. Las oportunidades para la participación

de los sectores populares en el proceso político nacional estarían reducidas y esto, a su vez, aumentaría la probabilidad de que el movimiento poblacional se sintiese obligado a recurrir a la movilización social para ganar alguna influencia en la determinación de las políticas nacionales. Si surgiera un movimiento poblacional auténtico, la estabilidad futura de un régimen democrático estaría relacionada directamente con la capacidad de la DC para solidificarse como un partido multi-clasista.¹⁴

El análisis, entonces, sugiere una solución nada convencional para el problema de la estabilidad de los regímenes democráticos: la incorporación plena de los marginados urbanos, a través de una combinación de organizaciones sociales participativas y estructuras de partido. La participación no es una panacea. Sin embargo, tiene la ventaja de generar el apoyo popular y el entendimiento necesario para tomar decisiones difíciles sobre políticas que requieren sacrificios de parte de todos los sectores de la sociedad. El supuesto de que la participación de los sectores más bajos puede tener una influencia moderadora está basado en un cuidadoso análisis de las causas de una radicalización extrema en el nivel de la base. Mientras que muchas veces hay un elemento idealista presente, la polarización en el nivel de la base a menudo se puede asociar con la frustración que resulta de la aparente resistencia de las élites políticas por respetar a las clases bajas. El paternalismo del partido, las relaciones patrón-clientelistas y las estrategias electorales que ven a los pobladores como meros votos potenciales, dejan a los sectores populares organizados con pocas opciones, aparte de la movilización social, y pocos incentivos para moderar sus demandas. Puede desarrollarse un círculo vicioso ya que los temores a los sectores populares por parte de las élites conducen a una creciente marginalización política de la base, la cual incrementa más la radicalización de las demandas de los pobladores y exacerba los temores iniciales de las élites, mientras los pobladores recurren cada vez más a protestas callejeras. En el caso de Chile en particular, los temores políticos podrían transformarse en profecías que se autorrealicen. Los políticos de la oposición de hoy día deben tener la voluntad de buscar enfoques nuevos y audaces en las relaciones élite-base.

¹⁴ Tal tarea para la DC, aunque difícil, de ninguna manera es imposible. Mientras la DC está débil orgánicamente en las poblaciones, no está completamente ausente. También, la DC goza de un mayor número de partidarios, quienes se identifican con la DC porque tienen recuerdos positivos de la época de Frei —los “freístas”. Estas personas tienden a ser, en su mayoría, no organizadas en las poblaciones y ofrecen por lo menos la oportunidad para la DC de expandir su presencia orgánica en la base, una vez que vuelva la democracia. Finalmente, la plataforma de la DC siempre ha tenido elementos que son atractivos para sectores significativos de las clases bajas. De los partidos mayores en Chile, la DC fue el primer partido en organizar activamente a los pobres urbanos y fue la “revolución en libertad”, bajo el gobierno de Frei, la que institucionalizó las primeras organizaciones auténticamente de la base, como los Centros de Madres y las Juntas de Vecinos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, José Pablo (1985): *Políticas sociales y desarrollo: Chile, 1924-1984*, Chile, CIEPLAN.
- Foxley, Alejandro (1983): *Latin American Experiments in Neoconservative Economics*, Berkeley, University of California Press.
- Garretón, Manuel Antonio (1983): *El proceso político chileno*, Santiago, FLACSO.
- Molina, Sergio (1985): "La pobreza extrema: un drama nacional", en *Mensaje*, núm. 343, octubre, p. 411-414.
- Razeto, Luis, Arno Klenner, Apolina Ramírez y Roberto Urmeneta (1983): *Las organizaciones económicas populares*, Santiago, PET.
- Rodríguez Grossi, Jorge (1985): *La distribución del ingreso y el gasto social en Chile, 1983*, Santiago, ILADES.