

## LA PARADOJA DEL GOBIERNO AUTORITARIO: ORGANIZACIÓN DE LOS SECTORES POPULARES EN LOS OCHENTA Y PROMESA DE INCLUSIÓN\*

Philip Oxhorn

MacGill University, Canadá  
philip.oxhorn@mcgill.ca

### RESUMEN

El artículo analiza la naturaleza de las actividades de organización de los sectores populares durante el gobierno militar. Su propósito es demostrar cómo tales actividades, de manera paradójica, comenzaron a culminar en la creación de un nuevo actor social. Se examina a continuación la forma en que este proceso naciente de formación de un movimiento social se vio coartado, por una parte, por la decisión de los principales partidos políticos de oposición, de adoptar una estrategia de transición basada en ganar el plebiscito de 1988, y por otra parte por la transición en sí misma. El artículo concluye sugiriendo que la ausencia de tal actor entre los sectores populares puede tener consecuencias prácticas importantes para la capacidad de la democracia chilena de enfrentar al menos dos de los retos más importantes para el país: la reforma educativa y la respuesta a los crecientes índices de delincuencia.

**PALABRAS CLAVE:** MOVIMIENTO POPULAR, ORGANIZACIONES POPULARES, IDENTIDAD POPULAR, TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA.

### ABSTRACT

The article discusses the nature of popular sector organizational activities during the period of military rule. It attempts to demonstrate how such activity, paradoxically, was beginning to culminate in the creation of a new social actor. It then examines how this incipient process of social movement formation was cut short by the decision of the principal opposition parties to adopt a transition strategy intending to win the 1988 plebiscite, as well as the nature of the transition itself. The article concludes by suggesting that the absence of such a popular actor may have significant practical consequences for the ability of Chilean democracy to address at least two of the country's most significant challenges: educational reform and rising crime rates.

### SOBRE EL AUTOR

Profesor Asociado del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad McGill, Montreal, Canadá. Ha enfocado sus investigaciones en la sociedad civil y en su papel, tanto en las transiciones democráticas como en la consolidación de las nuevas democracias en América Latina. Entre sus publicaciones, se encuentran *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile* (Penn State University Press, 1995). Su libro más reciente es *Decentralization, Civil Society, and Democratic Governance: Comparative Perspectives from Latin America, Africa, and Asia* (Woodrow Wilson Center Press/the Johns Hopkins University Press, 2004, co-dirigido con Joseph Tulchin y Andrew Selee).

\* Traducción: Mónica Trevino González.

Una de las paradojas del gobierno autoritario en Chile se manifestó en la emergencia de los sectores populares como un nuevo actor social colectivo, los que durante tal época comenzaron a movilizarse con el objeto de influir en el curso de la política. Aunque en Chile y desde inicios del siglo pasado, los pobres urbanos habían estado presentes en la política de manera cíclica, y aunque también habían sido particularmente activos en los años sesenta y setenta, su participación estaba fuertemente mediada por los partidos políticos, de tal manera que era imposible identificarlos como un actor social específico. Su movilización era tan claramente el resultado de objetivos e intereses provenientes de los partidos políticos, lo que implicaba en definitiva que los sectores populares en tanto actor colectivo carecían de hecho de autonomía (Espinoza, 1988; Castells, 1983). En efecto, la dominación por las formaciones partidistas y su capacidad de subordinar las identidades e intereses de los actores sociales, fueron rasgos distintivos de la matriz sociopolítica chilena vigente hasta el golpe militar de 1973 (Garretón, 1995). Fue sólo a finales de los años setenta e inicios de los ochenta que los sectores populares comenzaron a constituirse en tanto actor social autónomo, esto es en un actor que podría eventualmente definir y defender sus intereses colectivos ante otros actores, incluyendo en éstos a los partidos políticos. Esta movilización, a su vez, planteó la posibilidad para estos grupos sociales, bajo un futuro régimen democrático, de un nivel sin precedentes de inclusión económica, social y política. La paradoja reside en el hecho de que tal actividad autónoma se hizo posible debido, precisamente, a las dislocaciones socioeconómicas extremas asociadas al gobierno militar y a la intensa represión política.

El lado opuesto de esta paradoja es que la vuelta a la democracia en 1990 también hizo cada vez más difícil que los sectores populares continuaran constituyéndose como tal actor social autónomo dentro del sistema político. Aunque uno pudiera suponer que sería *más fácil* para estos sectores seguir interviniendo en acciones colectivas con el fin de defender sus intereses una vez acabada la represión política y con la Concertación de centro-izquierda en el poder, ése no ha sido el caso. El carácter de la transición y la dinámica de la nueva era democrática crearon retos a los que los sectores populares no pudieron hacer frente. Aunque la antigua matriz sociopolítica no ha sido recreada y los partidos políticos parecen más dispuestos y más capaces de trabajar con varios actores de la sociedad civil sin absorberlos, aun así los sectores populares, al menos hasta ahora, no han logrado aprovechar las nuevas oportunidades abiertas por la vuelta a la democracia.

En este artículo examinaré en primera instancia la naturaleza de las actividades de los sectores populares organizados durante el gobierno militar. En la segunda parte intentaré mostrar cómo tal actividad comenzó a culminar en la creación de un nuevo actor social. En la sección siguiente, argumentaré que este proceso incipiente de formación de un movimiento social fue coartado por

una parte, por la decisión de los principales partidos de oposición de adoptar una estrategia de transición enfocada a ganar el plebiscito de 1988, y por la otra, por el carácter mismo de la transición. Finalmente, en la última parte del artículo concluiré sugiriendo que el hecho de que los sectores populares no se hayan constituido en actor social puede tener importantes consecuencias prácticas sobre la capacidad de la democracia chilena para enfrentar al menos dos de los retos más significativos del país: la reforma educativa y la respuesta a los índices crecientes de delincuencia.

### **La organización de los sectores populares y la nueva identidad colectiva: "Lo Popular" en los años ochenta**

Casi inmediatamente después del golpe militar de septiembre de 1973, comenzaron a aparecer nuevas organizaciones con base territorial en las poblaciones de Santiago. Los efectos conjuntos de la represión del régimen autoritario y de sus políticas socioeconómicas llevaron gradualmente al resurgimiento de las movilizaciones, dado que la cantidad de pobres en las zonas urbanas aumentaba fuertemente y que su calidad de vida se deterioraba radicalmente. Esas estructuras surgieron con el apoyo de varias organizaciones no gubernamentales, en especial de la Iglesia Católica, y lograron aprovechar las experiencias de organización y las prácticas democráticas que los sectores populares habían acumulado durante los gobiernos democráticos (Razeto *et al.*, 1986; Valdés, 1987). Para 1986, 220.000 personas—16 por ciento de todos los pobladores—participaban en estas organizaciones en Santiago (Valdés, 1987).

Las estructuras populares se pueden catalogar según las principales actividades en las que se encontraban involucradas (Hardy, 1985). La categoría más importante corresponde a las organizaciones de subsistencia, u organizaciones económicas populares. Según un estudio completado en julio de 1985, existían 1.103 organizaciones de subsistencia en Santiago, sirviendo aproximadamente a 110.000 personas (Razeto *et al.*, 1986). Otras categorías incluían formaciones que expresaban identidades colectivas, o sea, grupos culturales y artísticos, comunidades eclesiales de base y organizaciones de jóvenes y de mujeres; entidades que buscaban presionar al Estado para la satisfacción de exigencias, esto es comités sin casa, grupos de deudores; organizaciones de auto-defensa y de protección contra la represión, especialmente grupos de derechos humanos que, por ejemplo, erigían barricadas durante las manifestaciones; y organizaciones políticas que generalmente intentaban coordinar las actividades de diferentes estructuras en varios niveles, desde subdivisiones territoriales dentro de poblaciones mayores hasta el conjunto de las poblaciones dentro de una municipalidad específica en la Región Metropolitana.

1 Esta sección y la siguiente se basan principalmente en mi estudio, *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*. University Park: The Pennsylvania State University Press. Ese estudio es el resultado una investigación de campo en Santiago entre 1985 y 1987.

Sin embargo, tal categorización oculta las semejanzas que siendo fundamentales permitirían que las organizaciones de los sectores populares pudieran constituirse en un nuevo actor social. En los hechos, la gran mayoría de las estructuras populares ejercía una multitud de actividades, lo que dificultaba situarlas en alguna categoría única (Razeto *et al*, 1986; Hardy, 1985; Campero, 1987). Por ejemplo, el carácter multifacético de sus actividades destacaba entre las 40 organizaciones que estudié a mediados de los años ochenta (Oxhorn, 1995) y que cubrían una completa gama de actividades relacionadas con aspectos sociales, educativos, políticos y económicos. De igual forma, las reuniones de las organizaciones rara vez se limitaban a la función para la cual habían sido creadas. Para la mayoría de sus integrantes, las reuniones ofrecían la oportunidad de socializar, de aprender algo nuevo y de participar en varias formas de actividad política no partidaria.

En términos más generales, esta multiplicidad de actividades y objetivos era uno de los rasgos distintivos fundamentales de las organizaciones populares durante el régimen militar. Ellas deben ser vistas principalmente como una respuesta a la exclusión económica, política, social y cultural que se impuso a este sector de la sociedad. La amplitud y la multiplicidad de las actividades en los distintos tipos de organizaciones reflejaban esta dinámica común, que a su vez, influyó en la emergencia de una nueva identidad colectiva popular, esto es en *lo popular*.

Esta identidad es una cuestión cardinal respecto a la habilidad de los grupos para conformarse y organizarse, especialmente en el caso de una categoría social tan intrínsecamente heterogénea como los sectores populares. Sus estructuras vinieron a personificar cada vez más esta identidad, lo que a su vez sirvió de base para un nivel creciente de organización autónoma y de movilización a mediados de los años ochenta. Aunque incipiente, la presencia de *lo popular* fue una de las características distintivas de la movilización de los sectores populares durante este período, lo que la distingue de las movilizaciones previas al golpe militar de 1973 y, también, de aquellas posteriores al retorno de la democracia en 1990.

El núcleo de la identidad colectiva referida a *lo popular* tiene que ver primero con el concepto de *vecino*, el cual implica mucho más que la mera proximidad física de residencia entre un grupo de personas. En las poblaciones aquel concepto significaba lazos importantes de comunidad, caracterizados por experiencias y valores comunes y lazos recíprocos de solidaridad. Como forma de relación social, el vínculo entre vecinos existe independientemente de cualquier tipo de régimen, aunque la imposición del gobierno autoritario pudo aumentar su relevancia para muchos; él era parte integral de la organización de los sectores populares en ese tiempo. Mientras las formas alternativas de organización, como

la adhesión partidaria y el lugar de trabajo, estaban bloqueadas por la represión, las relaciones basadas en el vecindario ofrecían una forma de resistencia a la atomización de la sociedad provocada por la desintegración del tejido social. Las organizaciones populares reforzaban esta identidad a través de sus actividades cotidianas, al proporcionar un mayor sentido de convivencia. Específicamente, la noción de "vecino" era multidimensional y la mejor forma de entenderlo es a través de cinco fórmulas ideales interrelacionadas: comunidad, acción colectiva, participación, pluralismo y autonomía.

Respecto a la *comunidad*, para los miembros de estas organizaciones ella era prácticamente un sinónimo de amistad y de sentimiento de "pertenencia". Esto también implicaba ciertas obligaciones y sobre todo significaba ayudar al prójimo. También existía una obligación de parte de los miembros de aprender de los demás, incluyendo la mejor manera de contribuir al grupo. Dado que el régimen autoritario eliminó la libertad de expresión, y en la medida que el Estado ya no era un referente para la realización de los intereses de la gente y, al contrario, parecía ignorar por completo las demandas y aspiraciones de los sectores populares, o bien respondía a ellas con el expediente de la fuerza, el ideal de comunidad incorporaba esta sensación de pérdida; presentaba una alternativa para organizar las relaciones sociales. Es además importante subrayar el papel central que tienen los lazos recíprocos de solidaridad para el ideal de comunidad. Los líderes de las organizaciones populares a menudo reconocían que la realización de este ideal no era fácil pero su logro era un objetivo central. Los obstáculos para obtener tal solidaridad se manifestaban en el énfasis dado por el régimen militar al consumo personal y a la responsabilidad individual por sobre la responsabilidad colectiva.

Un ejemplo particularmente interesante acerca de la importancia del ideal de comunidad para los miembros de las organizaciones populares era el grupo de "auto-defensa" de Villa Francia, una población relativamente bien organizada en la zona central de Santiago. El grupo había sido formado por adolescentes para ofrecer alguna forma de protección a las mujeres y niños de la población ante la represión arbitraria de las fuerzas de seguridad enviadas en los días de protesta. Entre otras cosas, se cavaban trincheras y se erigían barricadas que se incendiaban posteriormente para bloquear las calles principales, con la intención de impedir el acceso de la policía y de los militares. Más allá de este objetivo relativamente estrecho (que era además casi imposible de lograr), el grupo se esforzaba por mantenerse activo en los periodos en que no había protestas. Con este fin, trataban de incorporar al grupo a los toxicómanos y a los alcohólicos —los más marginados dentro de la población—, ofreciéndoles la "familia" y los lazos que a ellos les hacían falta. El grupo intentaba ayudarlos a ayudarse a sí mismos, enseñándoles nuevos valores, auto-estima y formas alternativas de enfrentar su situación.

La solidaridad y el sentido de comunidad eran de especial importancia para la acción colectiva porque ofrecían una base importante para unir a las distintas organizaciones de una población. Esto se ilustraba claramente a través de las celebraciones cada vez más extendidas del aniversario de la fundación de la población. Cada organización planeaba cómo participaría en lo que esencialmente significaba una celebración de la población misma, la que podía durar hasta una semana y que se manifestaba en teatro callejero, concursos de poesía y de composición musical, murales en las paredes de los edificios situados en las calles principales, así como competencias que iban desde partidos de fútbol para niños pequeños hasta concursos de belleza, con personas y grupos compitiendo primero a nivel de cuadra y avanzando hasta el nivel de la población en su conjunto. Las ollas comunes a menudo aportaban comida para los visitantes, incluyendo a representantes de otras poblaciones. Actividades similares eran también comunes para Navidad, las principales fiestas nacionales y para días importantes para los pobladores, como la Semana internacional de la mujer y el aniversario de la Revolución nicaragüense. La solidaridad se extendía con frecuencia más allá de la población donde se localizaba una organización, lo que se lograba apoyando las actividades y las demandas de otros grupos, haciendo declaraciones públicas, visitando a los presos políticos en la cárcel, enviando representantes a reuniones o marchas en otras partes de la ciudad, negándose a comer por un número específico de días para apoyar huelgas de hambre iniciadas, por ejemplo, por prisioneros políticos condenados a muerte. Por lo tanto, una tarea importante de las reuniones consistía en acordar con cuáles grupos y de qué forma la organización ejercería actividades de tipo solidario.

En lo que se refiere a la *acción colectiva*, *lo popular* como identidad era fundamentalmente la antítesis de la búsqueda de soluciones individualistas a los problemas que enfrentaban los sectores populares, puesto que tales soluciones violaban los ideales que esta identidad encarnaba. Las organizaciones populares vinieron a representar la creencia de que los problemas que enfrentaba cada poblador eran problemas comunes que todos deberían tratar de sobrellevar juntos, a través de sus propias estructuras, cuyos líderes con frecuencia enfatizaban que la única manera de resolver eficazmente esas dificultades era a través de la integración en la sociedad en tanto actor colectivo. De ahí, como parte de esta dimensión de *lo popular*, el reconocimiento que estos líderes otorgaban a la importancia de organizarse. De hecho, a la pregunta de por qué ellos participaban, la respuesta más frecuente dada en entrevistas que llevé a cabo en 1986 era que ellos querían formar parte de una organización. Sin embargo, la importancia de la organización no siempre era obvia para los pobladores cuando se unían por primera vez. Las personas en un principio se movilizaban en base a necesidades individuales, pero en ese proceso aprendían a adoptar una actitud más amplia y favorable a las experiencias colectivas.

En cuanto al ámbito de la *participación*, la realización del concepto de vecino y de sus ideales requería de la participación activa de los miembros de las organizaciones de los sectores populares, cuestión que analizaremos aquí como la tercera dimensión del concepto de vecino. Esto significaba un claro contraste con el modelo de sociedad presentado por el régimen militar, el que negaba a los sectores populares cualquier derecho a participar. En ese contexto, la participación—esto es, ser un miembro responsable de la comunidad— se había convertido en un fin en sí mismo. Y como tal, la participación no se limitaba simplemente a hablar en reuniones. Es importante enfatizar la importancia de la acción, y no simplemente del discurso, porque ser miembro de una organización popular podía a menudo ser bastante absorbente y la necesidad de promover mayores niveles de participación era un problema frecuente para los líderes. Además, el liderazgo se evaluaba tanto por la calidad de la participación de los dirigentes como por las oportunidades que ellos proporcionaban a los demás. Hasta cierto punto, las organizaciones solamente tenían éxito en la medida en que respondían a la necesidad de participación de la gente.

El cuarto ideal encarnado en el concepto de vecino es el de *pluralismo*, en el sentido más estricto de la palabra: el reconocimiento de la legitimidad de puntos de vista distintos. Sin embargo, esta definición no necesariamente implica que la gente esté dispuesta a cooperar fuera de la organización con aquellos que tienen puntos de vista tácticos o estratégicos distintos, especialmente si éstos apoyaban al gobierno militar. El ideal de pluralismo, no obstante, presentaba un marcado contraste ante la política del régimen, que condenaba toda disensión como subversiva<sup>2</sup>.

Los miembros de las organizaciones populares no concebían la igualdad en un sentido limitado ni meramente formal. Al contrario, la igualdad se conseguía a través de la integración efectiva del individuo en la comunidad. En las entrevistas<sup>3</sup>, una clara mayoría (el 92 por ciento de los consultados) declaró que sus organizaciones eran pluralistas y que ellos valoraban tal hecho; es más, ninguno de los entrevistados dijo que su organización no era pluralista o que este punto no fuera importante. En lo fundamental, la relevancia del pluralismo—y de la equidad— en *lo popular* reflejaba el interés de los sectores populares por el respeto y la dignidad. Es importante resaltar que las cualidades participativas e integradoras de *lo popular* implicaban que la responsabilidad y el poder debían ser compartidos entre sus miembros. *Lo popular* simbolizaba el rechazo a la excesiva (y a menudo violenta) centralización de la autoridad bajo el régimen militar.

2 Además, este énfasis en el pluralismo también significaba una ruptura importante con la creciente polarización política que caracterizó los años 1960 e inicios de los 1970.

3 Entre junio de 1986 y enero de 1987, llevé a cabo 46 entrevistas con líderes de organizaciones populares en 13 poblaciones de la Región Metropolitana, militantes, simpatizantes y personas sin afiliación partidaria. También se controló la muestra usando las variables género y edad.

Respecto a la *autonomía*, la realización de los ideales incorporados en el concepto de vecino requería que las organizaciones populares fueran autónomas frente a actores externos; esto, en cuanto a su capacidad para definir y perseguir sus intereses propios. La autonomía en la organización era un requisito previo para representar los intereses de sus miembros y de la comunidad en general. Además, ella buscaba impedir la manipulación que las organizaciones populares habían padecido bajo los regímenes tanto militar como democrático en Chile, aspiración que pretendía afirmar la dignidad de los pobladores. Por lo tanto, cabía salvaguardarla, no sólo en las relaciones con el Estado, sino también con los partidos políticos y con la Iglesia Católica<sup>4</sup>. La insistencia en la autonomía reflejaba también la importancia de las experiencias y creencias comunes sobre las que se fundan los ideales representados en *lo popular* en general y en el concepto de vecino en particular. Era un reconocimiento explícito por parte de sus miembros de un cierto orgullo respecto de lo que significaba ser parte de los sectores populares.

Según los líderes de las organizaciones populares, aunque el sacrificio de la autonomía podía dar beneficios materiales a corto plazo, aquél también tenía costos. Por ejemplo, para la amplia mayoría de las personas a quienes entrevisté en 1986, tener auto-estima implicaba rechazar claramente el paternalismo. Incluso, la mayor parte de los entrevistados llegaron a sugerir que su grupo se resistiría a recibir apoyo externo si de alguna manera ello amenazaba su autonomía. Siete consultados de un total de cuarenta y seis dijeron que sus grupos de hecho habían rechazado tal apoyo. Dadas las experiencias previas con los partidos políticos, cualquier propuesta de ayuda por parte de un partido político se recibía en general con sospecha.

El concepto de *lo popular* también implicaba expectativas y demandas políticas fundamentales. En particular, dicho concepto enmarcaba la manera en que los sectores populares, en tanto actor colectivo, definían sus demandas de consumo, de movilidad social, así como una visión propia de los derechos humanos. Cada una de estas posiciones representaba un elemento medular de *lo popular*. Aunque los miembros de las organizaciones populares no esperaban que sus estructuras ofrecieran soluciones a corto plazo a sus necesidades, en cuanto requisito para su sobrevivencia, tampoco ellas podían ignorar esas necesidades. Cuando pregunté, en 1986, cuáles eran sus carencias más importantes, las respuestas más frecuentes se referían, con mucho, a las limitadas posibilidades de consumo. En efecto, las demandas por empleos decentes, que generalmente se referían a trabajos estables con salarios suficientes para mantener una familia,

4 Uno de los hallazgos de mi estudio era la percepción por parte de los miembros de organizaciones populares, de que los partidos políticos antes de 1973 habían limitado severamente el ámbito disponible para actividades de organización autónoma, al subordinarlas a intereses partidistas estrechos. Véase también Castells, 1983.

por viviendas adecuadas, salud y nutrición, reflejaban las limitadas posibilidades de consumo de estos sectores<sup>5</sup>. Dichas demandas representaban, en lo fundamental, el deseo de cumplir con sus necesidades básicas sin sacrificios innecesarios. Esto sugiere que, en vez de demandas por una revolución social inmediata, muchos dirigentes de organizaciones populares veían en la sociedad la obligación de proporcionarles las oportunidades para que pudieran vivir con dignidad y sobreponerse a la marginalidad. De hecho, se puede subrayar la relativa moderación de estas demandas dadas las circunstancias en las que se hallaban los pobladores, lo que reflejaba las expectativas disminuidas tras tantos años de represión y de deterioro económico.

Sin embargo, los intereses comunes respecto al empleo, la vivienda, la salud, la nutrición y los servicios urbanos requieren en última instancia soluciones que no están al alcance de ninguna organización popular por sí sola. El carácter de estos intereses requiere que las estructuras populares interactúen con el Estado (directamente o a través de partidos políticos) a nivel local, regional y/o nacional para encontrar respuestas efectivas de largo plazo, lo que en sí es un fuerte impulso para que se coordinen en distintos niveles y aumenten su capacidad de movilizar recursos.

La naciente identidad colectiva popular fue moldeada no solamente por simples intereses inmediatos, lo que demuestra sus demandas por mejores oportunidades de vida, expresando anhelos colectivos por mayores oportunidades socioeconómicas, movilidad social y una mejor calidad de vida en general. Dentro de esta nueva identidad, tres vías mutuamente vinculadas para lograr tal mejoría tenían especial importancia: la educación, la concientización y la integración.

En primer lugar, la *educación* era altamente valorada en *lo popular* y ella se definía de manera amplia. Por ejemplo, un objetivo importante de muchas organizaciones era que sus miembros aprendieran y se enseñaran mutuamente. Aunque existía una importante demanda por igual acceso a la educación pública para los hijos, en *lo popular*, también se daba mucha importancia al aprendizaje a través de la participación. En especial, a quienes tenían algún saber específico, ya fuera una técnica o un mejor conocimiento de los eventos políticos nacionales, se les animaba a compartir su conocimiento, reforzando los valores de solidaridad y de acción colectiva. En muchas organizaciones populares el aprendizaje de técnicas como tejer o hacer pan permitía ahorrar dinero, mientras la venta de ropa tejida, de artesanías o de comida preparada a amigos y vecinos era una fuente de ingreso. Varios grupos también formaron talleres de alfabetización. Así, la educación se convertía en un mecanismo importante para aumentar la auto-

5 La mejora de las oportunidades educativas era también una demanda importante, pero considero que se trata de una demanda que apunta a mejorar las oportunidades de vida, más que de consumo.

mía de la organización. Sin embargo, en la naciente identidad colectiva popular, la educación representaba algo más que la adquisición de habilidades prácticas. La educación y el conocimiento tenían valor como recursos y como medios para lograr otros fines, y ello en tanto fuente de poder. Los miembros incluso preferían algunas veces que los grupos externos colaboraran enseñando algo a sus miembros en vez de dar apoyo monetario o material.

Luego, uno de los aspectos centrales del tipo de educación que las organizaciones populares intentaban proporcionar tenía que ver con la *concientización*. La conciencia, en este sentido, se definía de manera amplia y generalmente se refería al hecho de estar consciente de que las cosas *deberían* ser mejores y de que hacía falta algún tipo de cambio socioeconómico y político, en el cual las personas podían jugar un papel importante. Los ideales que integraban *lo popular*, a su vez, proporcionaban el modelo para estos cambios; concientizar a la gente se convirtió en un objetivo importante en la creación de muchas organizaciones, a tal punto que volverse consciente se mencionaba con frecuencia como uno de los beneficios en el unirse a una de ellas. Concretamente, el proceso de concientización a menudo comenzaba con ayudar a miembros de las organizaciones populares a comprender que su presencia ahí reflejaba problemas socioeconómicos y políticos más amplios que deberían tratar de contribuir a eliminar. También, los propios integrantes se concientizaban a medida que su organización se desarrollaba y maduraba. Algunos lo describían como un proceso casi espontáneo.

Finalmente, respecto de la *integración* en la sociedad, *lo popular* significaba que para ampliar las oportunidades de vida de los sectores populares se requeriría, en última instancia, su inserción efectiva. Este objetivo era primordial para la naciente identidad colectiva porque, como apuntó el joven cofundador de un grupo de auto-defensa, "ser marginado es horrible". En esencia, la integración permitiría participar en las decisiones acerca del futuro de Chile y significaba, en las palabras de la fundadora de un grupo de mujeres que "me consultan y soy parte de este país"<sup>6</sup>. En efecto, los miembros percibían a sus estructuras como un mecanismo importante de integración. En parte por esta razón, muchos entrevistados en 1986 sentían que la característica más importante de una "buena organización" era su alto nivel organizativo.

Finalmente, es importante resaltar cómo *lo popular* se relaciona con el concepto de derechos humanos<sup>7</sup>. Se trata de un punto importante porque cristalizaba lo que los

6 Entrevista realizada en Santiago, 1986. Para resguardar la seguridad de los entrevistados en ese momento, no guardé el nombre de la persona ni de la población.

7 Cabe subrayar que el concepto de derechos humanos en ese momento para los sectores populares es la combinación de varias dimensiones de derechos, tales como los derechos cívicos, políticos y sociales relacionados con la noción de ciudadanía, pero también derechos no tradicionales asociados a la afirmación de *lo popular*.

sectores populares podían esperar de la sociedad. Para las personas que entrevisté en 1986, los derechos principales se podrían resumir en el derecho a la vida, a la organización, la libertad de expresión y el derecho a la satisfacción de las necesidades básicas. Fundamentalmente, la obtención de esos derechos les permitiría superar la marginación que ha caracterizado a los sectores populares, no sólo bajo el régimen militar, sino también durante el régimen democrático previo.

La noción de derechos también es importante porque proporciona un nexo clave para comprender la relación entre la identidad y la acción colectiva que se basa en esa identidad. Según su alcance y su naturaleza, los derechos pueden requerir transformaciones sociales mayores para su obtención y práctica efectivas. Esto también tuvo repercusiones importantes para el tipo de relación susceptible de surgir entre las organizaciones populares y los partidos políticos, cuando se recompuso el sistema partidista al final de la dictadura.

### **La evolución de las organizaciones populares bajo el régimen militar**

Las organizaciones populares de mediados de los años 1980 eran muy diferentes de las estructuras que surgieron durante los primeros años del gobierno militar. Su actividad pasó por fases distintas. No sólo el número de formaciones y de participantes aumentó con el paso del tiempo, sino que las formas y estilos de organización también cambiaron. Cuatro factores, en particular, definieron este proceso: 1) el papel cambiante del Estado; 2) la presencia de una variedad de instituciones de apoyo que trabajaban con las organizaciones populares (las más importantes de las cuales estaban bajo la protección de la Iglesia católica<sup>8</sup>); 3) la herencia democrática de Chile, especialmente el gran número de pobladores que habían obtenido experiencia concreta de movilización previa al golpe de Estado; y 4) las severas restricciones que pesaban sobre las actividades políticas tradicionales.

El primer factor, el *cambiante papel del Estado* es fundamental, e influyó sobre la evolución de las formas de organización de los sectores populares tras el golpe militar, debido a la relación *antagónica* que ellos desarrollaron con el Estado. Antes del golpe, el Estado había sido el referente principal para satisfacer las demandas y aspiraciones populares en cuanto a integración política y social. Sin embargo, bajo el régimen militar, estos grupos fueron excluidos del acceso al Estado. Las políticas neo-liberales llevaron a una reducción importante de su papel en el suministro de servicios de bienestar social, así como a una disminución impresionante de las oportunidades sociales y de consumo de estos estratos.

8 Entre estas instituciones de apoyo, se incluye a otras iglesias y varias organizaciones no-gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, siendo la más importante la Iglesia Católica.

El gobierno militar también incrementó la capacidad de represión y de control social del aparato estatal; veía a los sectores populares con cierto temor, tratándolos como enemigos, al menos potenciales, del orden social previsto por los militares (Valdés, 1987); ellos habían sido una importante fuente de apoyo para el gobierno de la Unidad Popular y las poblaciones aún eran vistas como la fuente principal de apoyo de la extrema izquierda. De hecho, la represión fue particularmente intensa en las poblaciones, especialmente después del estallido del primer ciclo de protestas nacionales en mayo de 1983. Desde el inicio, el gobierno militar puso en pie varias políticas diseñadas para aumentar la fragmentación y el control de las actividades de los sectores populares; intervino rápidamente los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias creadas en los años 1960 y sólo las estructuras que podían ser dominadas por los militares fueron reconocidas. Se implementaron reformas municipales para concentrar a los pobres urbanos en áreas geográficas bien delimitadas y para atomizar cualquier movimiento social emergente. Las nuevas políticas de bienestar social dirigidas a aquellos en "pobreza extrema" consolidaron el control del Estado, al enfrentar los problemas de los pobres de zonas urbanas sobre la base de criterios individuales.

El segundo factor en este proceso es la *presencia de instituciones de apoyo*. En efecto, la movilización de los sectores populares no podría haberse desarrollado al grado en que lo hizo, sin la presencia de varias instituciones no gubernamentales que se implicaron activamente en las poblaciones. La Iglesia Católica fue muy importante en este sentido, especialmente a través de la Vicaría de la Solidaridad, establecida en 1976. Como lo mencionamos anteriormente, la Iglesia Católica siempre tuvo un papel importante contra la represión, aunque esta función se hizo menos importante más tarde, al tiempo que las organizaciones crecieron en número y en autonomía. La jerarquía católica pudo asumir este rol de "escudo protector" porque gozaba de inmunidad relativa contra la represión, debido a la reticencia del régimen militar de enfrentarse directamente con ella<sup>9</sup>. Además, la Iglesia tenía el espacio físico necesario para proteger a varias organizaciones, dada su extensa red parroquial en las poblaciones. También fue un importante catalizador para los grupos populares, pues tenía una larga tradición de trabajo en zonas urbanas pobres, lo que le permitió adaptarse rápidamente a la situación en las nuevas poblaciones creadas por el gobierno autoritario. El apoyo de la Iglesia proporcionaba una legitimidad que permitía sobrepasar los temores iniciales de la represión. Curas, monjas, trabajadores laicos y católicos, así como "educadores populares" pagados por fundaciones ligadas a la Iglesia Católica ayudaron muchas veces a unir inicialmente a la gente para buscar soluciones colectivas a sus problemas. Por otro lado, las instituciones de apoyo cumplieron una tercera función importante al proporcio-

9 La Iglesia Católica no era totalmente inmune a la represión, especialmente al nivel de las bases. El régimen militar también llevó a cabo una amplia campaña legal y de propaganda en contra del trabajo a favor de los derechos humanos de la Iglesia y de la Vicaría de la Solidaridad en particular.

nar recursos materiales, apoyo técnico y ayuda en la producción y comercialización de artesanías, la siembra de huertas familiares y otras actividades productivas. Y para retomar el tema de la organización en sí, el último papel importante que cumplieron las instituciones de apoyo fue la generación de capacidad de movilización en las poblaciones. Como se discutirá abajo, la Iglesia y otras instituciones de apoyo a fines de los años 1970 adoptaron una nueva estrategia, alentando a los pobladores a organizarse de manera autónoma. Les enseñaron técnicas de liderazgo y de interacción, así como la importancia de la acción colectiva en general. En este mismo sentido, también se esforzaron por respetar posteriormente esta autonomía para decidir por sí mismos sus objetivos y actividades.

El tercer factor que influyó en la evolución de las organizaciones populares bajo el régimen militar es *la herencia democrática de Chile*. En efecto, el largo periodo de democracia política antes de 1973 facilitó el surgimiento de estructuras bajo el régimen militar de dos formas. Tal vez la más importante, fue que un gran número de personas que vivían en las poblaciones había adquirido valiosa experiencia a partir de su participación previa en partidos políticos, en el movimiento sindical y en las organizaciones de base establecidas en los años 1960.

Ese contingente de personas fue el primero en participar en las nuevas formaciones populares y gradualmente lograron traspasar sus saberes a otros que no tenían experiencia previa (Razeto *et al.*, 1986; Campero, 1987; Valdés, 1987). Esta herencia también contribuyó a la emergencia de organizaciones después del golpe militar, pues había demostrado a un número importante de personas la eficacia de la movilización y de la acción colectiva para mejorar las posibilidades de vida y las oportunidades de consumo. La experiencia de los años de Allende, en particular, fue importante respecto a la concientización de los sectores populares sobre las posibilidades de una sociedad más igual y justa (Bitar, 1986).

El cuarto factor tiene que ver con las *restricciones a las actividades de los partidos políticos tradicionales*. El cese casi total de las actividades de las formaciones partidistas tuvo una gran influencia sobre la evolución de la actividad de los sectores populares. La represión llevó al deslizamiento de la actividad política hacia el nivel de las bases, particularmente hacia las poblaciones; las élites partidistas se hallaron esencialmente aisladas. Además, los partidos políticos ya no eran necesarios como mecanismos de acceso al Estado, lo que permitió un nivel de autonomía sin precedentes. Finalmente, a pesar de que los militantes partidistas se mantuvieron activos, los partidos políticos no tenían ninguna estrategia de conjunto ante las poblaciones.

Como resultado de estos cambios, se pueden identificar cuatro fases en el desarrollo de las organizaciones populares durante el régimen militar. Cada período se

caracterizó por cambios importantes en la dinámica y el alcance de la movilización de los sectores populares<sup>10</sup>.

La primera fase corresponde a la *sobrevivencia a la represión*; duró aproximadamente desde septiembre de 1973 hasta fines de 1974. Siendo la represión extremadamente dura y arbitraria durante ese periodo, la actividad de los sectores populares se enfocó en ayudar a las víctimas de la represión y de las violaciones a los derechos humanos, aunque casi no había organizaciones autónomas en ese entonces. Además de los grupos de derechos humanos, las primeras estructuras cuyo objeto era enfrentar los problemas de hambre y desempleo fueron formadas por varios grupos de la Iglesia. Estas organizaciones, de hecho, estaban dirigidas por las instituciones de apoyo que las fundaron, y que acercaban recursos materiales a un número limitado de personas que habían sido directamente afectadas. Para el final de 1974, existían 22 comedores infantiles distribuyendo comida a los hijos pequeños de las víctimas de la represión, así como varias bolsas de cesantes y talleres laborales. Durante esta fase, las organizaciones eran respuestas temporales a una situación de emergencia: no existía ninguna perspectiva más allá de aportar ayuda directa, y ésta se daba, generalmente, de forma paternalista.

En la segunda fase, aquella de *solidaridad con las víctimas del régimen*, hubo una marcada expansión de la actividad en las poblaciones, la que duró aproximadamente de 1975 a 1977. Pero su dinámica y su estilo siguieron prácticamente sin cambios respecto al periodo anterior; la evolución fue más cuantitativa que cualitativa. En 1977, por ejemplo, 323 comedores populares, que habían remplazado a los comedores infantiles de la fase anterior, distribuían comida a 30.000 personas en la Región Metropolitana. La represión, aunque todavía en niveles altos, se había hecho más selectiva con la formación de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA) a mediados de 1974. A partir de entonces, sólo quienes estaban directamente ligados a actividades políticas eran objeto de represión (Frühling, 1984). Las políticas económicas del régimen comenzaron a tomar forma y Chile se hundió en una profunda recesión en 1975, como resultado del programa de "choque" del gobierno militar destinado a limitar la inflación (Foxley, 1983). Las instituciones de apoyo, principalmente la Iglesia Católica, respondieron creando más organizaciones para enfrentar los problemas de desempleo y de hambre. Durante esta fase aún se percibía a estas estructuras como transitorias, —como respuestas temporales a una situación de emergencia que no podía durar. Se ayudaba a más y más gente, pero quienes recibían ayuda eran todavía casi exclusivamente personas vinculadas con organizaciones sindicales, poblacionales, políticas o religiosas desde antes del golpe militar. Las organizaciones en las poblaciones todavía no eran vistas como nuevas formas de agrupación que pudieran a su vez

---

10 El texto que sigue se basa en Valdés, 1987; Razeto *et al.*, 1986; Sánchez, 1987.

incorporar a nuevas personas; al contrario, se les usaba para mantener lazos entre personas que ya tenían experiencia de movilización y para bloquear los intentos del régimen para desarticular los pocos núcleos restantes. En particular, estas organizaciones tempranas se enfocaban en mantener la antigua base del movimiento sindical con la esperanza de que, una vez que la "emergencia" acabara, pudieran retomar su papel de vanguardia en los sectores populares (Campero, 1987). Muchas formaciones eran poco más que canales de distribución de ayuda material, limitando severamente su potencial de auto-ayuda.

La tercera fase, de *crisis y transición*, se extendió entre 1978 y 1981, cuando se dio un cambio fundamental, al darse cuenta tanto las instituciones de apoyo como las organizaciones de base de que, por una parte, era necesaria una perspectiva de más largo plazo, dados los avances del régimen militar por asegurar su propia institucionalización y, por la otra, de que también eran necesarias soluciones más permanentes para los problemas de todo tipo. Además, estas soluciones requerían que aumentara la propia capacidad de los sectores populares para crear organizaciones autónomas de auto-ayuda, en un contexto en que la mayoría de las estructuras que habían surgido a partir del golpe pasaban por una crisis y en que, finalmente, muchas dejaron de funcionar. Este cambio fue el resultado de varias tendencias convergentes. La primera fue que la situación ya no se podía considerar como una emergencia transitoria porque quedaba cada vez más claro que el régimen militar estaba logrando cierto nivel de consolidación, proceso que culminó con la adopción de la Constitución de 1980. Las instituciones de apoyo también enfrentaban presiones financieras acrecentadas, lo que contribuyó a la reorientación de sus objetivos. El nuevo modelo económico del régimen militar estaba afectando negativamente a números crecientes de pobladores, excediendo los recursos técnicos, administrativos y materiales de las instituciones de apoyo, las que, a su vez, veían con recelo el hecho de seguir canalizando recursos hacia proyectos sin tener una idea clara de cuáles eran exactamente sus fines. Una de las soluciones para este tema consistió en que las instituciones de apoyo trabajaran en aumentar la capacidad de los sectores populares para organizarse a sí mismos y para mantener sus organizaciones con menos dependencia de la ayuda externa. El apoyo continuaría, pero en menor nivel y sólo como un aspecto entre varios de una estrategia más amplia para ayudar a los sectores populares a transformarse en actores en la política y la sociedad chilenas.

Se evitó la dependencia promoviendo cierto nivel de auto-suficiencia debido a que los recursos nunca eran suficientes para satisfacer las necesidades. Los talleres de artesanías y varios otros grupos que trabajaban con los desempleados tomaron mayores responsabilidades en la dirección de sus asuntos y en la búsqueda o creación de sus propias oportunidades económicas. Las ollas comunes tuvieron que encontrar formas de complementar las contribuciones menguantes que

recibían de las instituciones de apoyo, aunque tales contribuciones siempre siguieron siendo muy importantes en sus ingresos.

Un cambio similar en las percepciones sobre el papel que debían cumplir las organizaciones populares estaba ocurriendo en las poblaciones. Los pobladores relacionaban cada vez más sus problemas con la necesidad de alguna especie de cambio político, y ello por los factores mencionados anteriormente. Esta politización de amplios segmentos estaba relacionada con el rechazo al modelo social neo-conservador de mercado del régimen militar. Además de que los pobladores veían a las organizaciones de base como mecanismos a través de los cuales podrían buscar colectivamente sus propias soluciones para sobrepasar la marginalidad, éstas se convirtieron en un lugar de resistencia y representaban una alternativa al modelo de relaciones sociales de tipo autoritario e individualista que el régimen militar estaba imponiendo.

La cuarta fase, de *consolidación de las organizaciones populares*, es la última en esta evolución y tiene sus raíces en el fracaso del modelo económico del régimen a partir de 1981. El desempleo se desbocó y los problemas de hambre, de falta de viviendas adecuadas, de un sistema de salud deficiente, entre otros tantos, empeoraron al entrar Chile en una depresión económica que rivalizaba con la de los años 1930. Las características ligadas a *lo popular* de las organizaciones de base se hicieron más marcadas y éstas se multiplicaron rápidamente, triplicándose las estructuras de subsistencia entre fines de 1982 y 1986. Cabe notar que esta consolidación y expansión coincidió con un aumento marcado en el nivel de represión en las poblaciones. El primer ciclo de protestas nacionales se inició en mayo de 1983 y el régimen militar reaccionó con violencia. Se declararon estados de sitio desde noviembre de 1984 hasta mediados de 1985, y de nuevo desde septiembre de 1986 hasta inicios de enero de 1987. Además, la segregación geográfica de los pobladores y su posición socioeconómica los hacían vulnerables a la represión. El régimen militar también intentó utilizar la participación de los pobladores en las protestas para establecer un clima de miedo y ganar apoyo en otros sectores, sobre la base de su capacidad para reinstaurar la ley y el orden. En consecuencia, los pobladores padecieron niveles de violencia tanto durante como entre las protestas ocurridas en esos años, violencia que recordaba los peores momentos inmediatamente posteriores al golpe militar. Y, sin embargo, las organizaciones populares crecieron considerablemente durante este periodo y continuaron participando activamente en las protestas.

A pesar de los lazos estrechos que existen entre ambas, es importante hacer una diferencia entre las actividades de organización de los sectores populares y la movilización de esos mismos sectores durante las protestas nacionales. Como afirma correctamente Garretón (1995), esta movilización fue importante en la creación de nuevas identidades sociales y contribuyó a la formación de nuevos acto-

res políticos y sociales. Pero estos mismos procesos ya estaban ocurriendo antes de la explosión de las protestas y continuaron independientemente de ellas. Las protestas nacionales pueden haber acelerado estos procesos, pero la frustración que las manifestaciones acabaron generando y su fracaso en lograr cambios sustanciales no significaron un fin, ni siquiera una desaceleración de los procesos a nivel de las organizaciones populares. Al contrario, ellas siguieron creciendo al tiempo que aumentaba la represión y que el movimiento de protesta quedaba paralizado por los decretos de estado de sitio.

Uno de los ejemplos más emblemáticos de esta capacidad de organización es el Congreso Unitario de Pobladores, que se llevó a cabo en abril de 1986. Sustancialmente, el Congreso puede ser entendido tanto como el surgimiento de un actor colectivo desde los sectores populares, como una muestra de los límites de tal movimiento, dado el poderoso sistema de partidos políticos de Chile. Cuatro organizaciones paraguas de carácter ideológico y político, o "referentes", habían estado trabajando en las poblaciones de Santiago por varios años bajo el régimen militar: el Movimiento Poblacional Solidaridad, el Movimiento Poblacional Dignidad, la Coordinadora Metropolitana de Pobladores (METRO), y la Coordinadora de Agrupaciones Poblacionales (COAPO), con el fin de promover la movilización en todas las poblaciones, aportando consejos y enseñando a los pobladores cómo organizarse, cómo desarrollar habilidades de liderazgo, etc. Fueron catalizadores para la formación de nuevos grupos, uniendo a la gente, organizando reuniones, encontrando lugares de asamblea, etc. Sin embargo, ellas no representaban redes de organizaciones populares y tenían pocos lazos orgánicos con las poblaciones. Sus esfuerzos por promover la movilización entre distintas poblaciones tenían por objeto crear un nuevo actor social o un movimiento social popular que sirviera como interlocutor legítimo en el proceso político chileno. Cada referente representaba supuestamente un enfoque ideológico diferente. Aunque se decían independientes de los partidos políticos, cada uno había sido, de hecho, formado por uno o varios partidos, y todos mantenían lazos estrechos con sus formaciones partidistas de origen, pues eran casi todas compuestas por militantes activos. El trabajo de los cuatro colectivos, en la práctica, se orientó a la creación de bases partidarias en las poblaciones. Solidaridad fue creada por el Partido Demócrata Cristiano; Dignidad estaba dominada por la Izquierda Cristiana; el Partido Comunista controlaba METRO; y COAPO representaba al Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). A pesar de sus sesgos partidistas, los tres referentes de Izquierda —Dignidad, METRO y COAPO— habían estado trabajando desde 1984 en la formación de un movimiento social popular pluralista y autónomo que representara a los sectores populares en sus tratos con los partidos políticos y con el Estado<sup>11</sup>. El Congreso sería la culminación de este proceso

11 Solidaridad se retiró de las conversaciones después de la segunda reunión y no aceptó participar en el Congreso porque sentía que en ese momento no era apropiado pensar en un único órgano representante de todos los pobladores.

iniciado a principios de 1984. Su fecha había sido influenciada por el anuncio, en marzo de 1986, de que la oposición social a la dictadura estaba formando una Asamblea Cívica, compuesta por las organizaciones sociales más importantes de Chile. En el Congreso, por su parte, se elaboraría una lista completa de demandas de los sectores populares y se elegiría un Comando Unitario de Pobladores (CUP). Dignidad, METRO y COAPO serían absorbidos por el CUP en una única organización plural constituida democráticamente a través de la participación directa de representantes de las distintas poblaciones de Santiago. El CUP se convertiría entonces en el único actor legítimo de los pobladores y se incorporaría a la Asamblea Cívica. Se realizaron varias reuniones en todo Santiago para elegir delegados al Congreso. Cabe subrayar que el hecho de que éste siquiera haya tenido lugar es impresionante, dadas las dificultades para organizar cualquier actividad política de gran escala en ese entonces, especialmente de algo en que participaran pobladores. En definitiva, el Congreso no logró su principal objetivo, que consistía en seleccionar un órgano representante elegido democráticamente para una nueva organización intermedia. Este fracaso resultó directamente de la competencia producida entre los distintos partidos políticos para, de hecho, sacar ventaja del Congreso y usar el CUP con el fin de incrementar sus propias bases políticas en las poblaciones. Los militantes partidistas estaban ampliamente sobre-representados en un Congreso supuestamente dedicado a hablar en nombre de la gran mayoría de los pobladores, quienes en los hechos no pertenecían a ningún partido político. En el momento de las elecciones, las peleas partidistas internas se hicieron tan obvias que incluso los organizadores del Congreso se vieron obligados a reconocer su error, debido a la clara frustración y desilusión ocurridas entre la mayoría de los delegados. Se nombró un órgano dirigente interino con el mandato de organizar un segundo Congreso al final del año. Aunque esta primera fase terminó de forma relativamente positiva y mirando hacia el futuro, los problemas que debilitaron el Congreso de 1986, tras una breve tregua, no hicieron más que aumentar en 1987, cuando los principales partidos políticos de oposición adoptaron una estrategia de transición basada en ganar el plebiscito previsto para 1988.

### **La transición a la democracia y los sectores populares**

El fracaso del Congreso planteó una pregunta fundamental: ¿hasta dónde le podría acomodar a un futuro régimen democrático, un actor social popular autónomo constituido más allá de los partidos políticos chilenos? Una respuesta parcial a esta pregunta se haría clara en poco tiempo. Aunque el curso de los hechos impidió la realización de un segundo congreso, el CUP gozó de un corto resurgimiento en 1987.

Mientras los partidos de oposición comenzaban a definir sus propias estrategias en 1987, los pobladores que habían organizado el CUP gozaron de una libertad de acción considerable. Esto se debía también al reconocimiento explícito por

parte de los líderes de las poblaciones que habían organizado el Congreso, de que se cometió un error grave al permitir que sus lealtades partidistas abrumaran su compromiso original de crear un actor social autónomo para los sectores populares. Por lo tanto, el órgano dirigente interino del CUP intentó revivir el incipiente movimiento social, en cooperación con el colectivo dominado por la Democracia Cristiana, Solidaridad. Esos esfuerzos culminaron en la relativamente exitosa Primera Marcha contra el Hambre de junio de 1987.

Sin embargo, en la medida en que surgía un consenso entre la oposición acerca de una estrategia para enfrentar a Pinochet en un plebiscito, la relativa libertad de acción del CUP se contraía. Las tensiones entre el naciente movimiento social popular y los partidos políticos llegaron a su punto más álgido en junio de 1988, cuando los líderes del CUP desobedecieron a los partidos y organizaron una segunda Marcha contra el Hambre, bajo el argumento de que podría ayudar a consolidar la autonomía del movimiento popular. La dura lección sacada en 1986 les llevó a priorizar su rol de líderes sociales por sobre su rol de militantes políticos. Esperaban que el fortalecimiento del movimiento popular obligara a los partidos políticos a aceptar su decisión. Sin embargo, éstos reaccionaron rápidamente, negando recursos y reconocimiento partidista al movimiento. Incluso redistribuyeron a docenas de líderes del CUP en actividades políticas fuera de las poblaciones. En un plazo de seis meses, el CUP había dejado de existir<sup>12</sup>.

En realidad, la búsqueda de un consenso entre élites opositoras y las instituciones del régimen militar había impuesto restricciones al proceso de transición, lo que llevó a la desarticulación de las estructuras de los sectores populares que abarcaban varias poblaciones. Aunque ya no fueran motivadas predominantemente por intereses partidistas estrechos como lo fue en 1986, las decisiones tomadas por las élites políticas tuvieron consecuencias mucho más importantes sobre la movilización de los sectores populares. Aún más claramente que con el fracaso del Congreso, la desaparición del CUP subrayó la dependencia de las organizaciones populares de nivel intermedio y su vulnerabilidad ante los procesos políticos que quedaban más allá de su alcance. La facilidad con la cual los partidos políticos dismantelaron al naciente movimiento, aun en contra de los deseos de sus fundadores, sugiere que los sectores populares tendrán que saltar obstáculos mayores antes de poder afectar directamente la política nacional de forma organizada y autónoma.

En resumen, a pesar del potencial que parecía surgir en 1986 y de nuevo en 1987, la influencia de los sectores populares como actor colectivo fue bastante

12 Cabe destacar que el CUP también había sido debilitado por el rechazo inicial del PC y de otros elementos de la izquierda tradicional de participar en el plebiscito de 1988. El CUP no pudo, o no quiso, definir su propia postura sobre esta cuestión fundamental, independientemente de los principales partidos políticos representados en él, resaltando la autonomía limitada de la organización como fuerza política.

limitada durante la transición y el periodo inmediatamente previo. Los pobladores participaron masivamente, tanto en la inscripción electoral como en el plebiscito mismo. Pero ningún actor fue capaz de movilizar grandes números de pobladores sobre la base de intereses y valores específicamente populares. En su lugar, la iniciativa para la movilización de estos grupos sociales provino casi exclusivamente de los partidos políticos mediante llamados generales motivados por la necesidad de volver a la democracia. Aunque la mayoría de los pobladores reconocía que la transición generalmente era un bien para ellos, no consiguieron influenciar su curso para servir mejor sus demandas específicas, como parte de un intercambio político con otros actores.

Aunque las decisiones de la clase política de Chile y las restricciones impuestas a la transición por los militares fueron factores importantes para explicar la desaparición del CUP, existe una razón más fundamental que también permite dilucidar la continua debilidad del actor social popular, aun 14 años después de la transición a la democracia: el carácter paradójico de la movilización popular bajo el régimen militar. Como se apuntó anteriormente, cuatro tipos de factores determinaron la naturaleza de esa movilización (las políticas sociales, económicas y represivas del Estado, la existencia de instituciones de apoyo, la herencia democrática de Chile, y las restricciones impuestas a las actividades de los partidos políticos tradicionales), factores que han sido radicalmente transformados por la transición, generalmente de forma positiva. Estos cambios permiten destacar las dificultades que enfrenta cualquier actor social cuando desea jugar un papel autónomo en la política a nivel nacional.

Los cambios más impresionantes se dieron a nivel del Estado. Además del cese de la represión, las políticas del nuevo régimen democrático resultaron en notables aumentos en el gasto social y, aún más importante, en niveles de crecimiento económico sin precedente hasta 1998, lo que significó que más de un millón y medio de personas lograra escapar de la pobreza en tan sólo siete años; la tasa de pobreza disminuyó de 46,6 por ciento en 1987 a 28,5 por ciento al final de 1994. Para fines de 1998, las estadísticas oficiales mostraban que la pobreza había disminuido aún más, a solamente un 21,7 por ciento de todas las familias (*Santiago Times*, 11 de junio de 1999).

Los efectos de estos cambios innegablemente positivos sobre el potencial de movilización de los sectores populares han sido múltiples. Mientras que el fin de la represión abría la compuerta a un torrente de demandas de los sectores populares, la presencia de un gobierno electo también significó que ya no había un "enemigo" claro contra el cual unificar a los heterogéneos sectores populares. Además, especialmente en los primeros años de la nueva democracia, la mayoría de los chilenos, incluidos los sectores populares, redujeron sus demandas sobre el Estado con el propósito de evitar la reacción de los aún pode-

rosos militares y de la derecha –un auto-control fomentado también por el nuevo gobierno.

En el campo económico, las notables mejoras en la creación de empleos y en la reducción de la pobreza también hicieron más problemática la movilización de los sectores populares. Al tiempo que el imperativo económico inmediato para ellos ya no existía, la naturaleza de la nueva economía también hacía más difícil tal actividad. La inestabilidad del empleo y los bajos sueldos (a pesar de que los salarios reales estaban en aumento en ese momento) significaban que la gente tenía que dedicar muchos esfuerzos al trabajo, dejando poco tiempo para la acción colectiva. Mas aún, como resultado de estas tendencias, el nivel de desigualdad económica, que había crecido fuertemente durante los años 1970 y 1980, continuaría esencialmente sin cambios durante los años 1990, contribuyendo a un alto nivel de frustración frente a la posibilidad de iniciar acciones colectivas<sup>13</sup>.

Al mismo tiempo, la adopción por parte de la Concertación de los elementos principales de las políticas económicas y sociales neoliberales del régimen militar, aunque con un énfasis social mucho más fuerte y con mayores recursos para minimizar sus consecuencias negativas, creó nuevas y serias tensiones con los elementos centrales de *lo popular*. El énfasis del nuevo gobierno democrático (implícito, y aun explícito) sobre los mercados y el nivel de individualismo asociado a éstos, estaba muy lejos de los ideales de solidaridad y de acción colectiva de *lo popular*. Sumado esto a la situación económica precaria y difícil en la que se encontraba la mayoría de los pobladores, la nueva identidad colectiva se hacía mucho más difícil de mantener. Independientemente de las políticas del gobierno, el notorio aumento de la delincuencia y de los niveles de desconfianza personal entre los chilenos (PNUD, 1998) contribuyó aún más a socavar la adhesión potencial de los pobladores a *lo popular*.

Estos cambios a nivel del Estado se combinaron con otras transformaciones negativas respecto a la Iglesia Católica. A pesar de que las organizaciones populares ya no necesitaban protección contra la represión, este amparo era tan sólo uno de los apoyos que les proporcionaba la Iglesia Católica. Incluso antes de la transición, los cambios en las jerarquías nacional e internacional de la Iglesia llevaron a un apoyo mucho menor a los sectores populares. El movimiento gradual de la Iglesia hacia la derecha, que llevó a una mayor insistencia en la conformidad con la ortodoxia del Vaticano, y la presunción de que gran parte del trabajo de apoyo de actividades seculares en las poblaciones era responsabilidad del gobierno electo después de la transición, limitaron severamente las alternativas existentes para los sectores populares. La señal más clara de estos cambios fue el cierre de la Vicaría de la Solidaridad a inicios de los años 1990.

13 Estas tendencias económicas se discuten en Díaz, 1991.

Las transformaciones relativas a la herencia democrática de Chile también fueron importantes. Aunque nunca antes del retorno a la democracia se había dado tanto valor a este régimen político en Chile, el drama del régimen militar ha afectado las interpretaciones que los líderes políticos chilenos dan de esa herencia como una forma de evitar el regreso de la polarización y la crisis de inicios de los años 1970; su principal consecuencia es la *democracia de los acuerdos*. A pesar de que ha contribuido indudablemente a la estabilidad política, especialmente en el inicio de los años 1990, el costo ha sido un nivel excesivo de continuidad con la institucionalidad y las políticas implementadas por el régimen militar (Garretón, 1995). Aunque el análisis de la relación entre el cambio y la estabilidad política queda más allá del alcance de este artículo, es importante notar que la *democracia de los acuerdos*, por definición, limita seriamente el potencial de influencia de los actores que no pertenecen a la élite.

Finalmente, aun antes de la transición a la democracia, los partidos intentaron nuevamente ejercer su dominio sobre el proceso político, como lo demuestra la desaparición del CUP. Aunque ciertamente hay mayor voluntad de parte de los partidos de aceptar que actores sociales autónomos puedan influir en las decisiones políticas, la realidad es que sólo hay indicios limitados de dicha voluntad en la práctica. Los sectores populares, en particular, no han tenido una instancia propia y eficaz para definir o representar sus intereses en el desarrollo y la implementación de políticas específicas ofrecidas por los partidos políticos de la Concertación y de la derecha. Esto demuestra la forma en que el espacio limitado que existía para ellos durante el régimen militar ha sido sustancialmente amornado con el retorno del gobierno democrático, y los cuatro factores en conjunto resaltan cuán difícil será para los sectores populares adaptarse a los nuevos retos de la política democrática.

Este último punto también recalca un rasgo distintivo importante de las recientes transiciones a la democracia en América Latina, comparadas con Europa Occidental y con Norteamérica, desde la perspectiva de la incorporación de los grupos populares (Oxhorn, 2003). En los casos de estas democracias más establecidas, los movimientos sociales que representan a los sectores relegados, especialmente de los trabajadores y de las mujeres, intentaron reformar lo que ya eran algunos de los regímenes democráticos más avanzados del mundo, exigiendo el reconocimiento de sus organizaciones y su inclusión en los procesos políticos nacionales. Cuando se les otorgó tal inclusión, muchas veces después de décadas de lucha, fue en reconocimiento de la fuerza de su movilización, la cual aumentó a su vez como resultado de sus nuevos derechos y legitimidad. Estas luchas no requerían de un cambio de régimen, sino de una mayor democratización de los sistemas existentes. El éxito, por tanto, implicaba cierto nivel de continuidad y la acumulación de recursos organizativos que permitiera a esos actores insertarse eficazmente en los espacios políticos nacionales con adaptaciones mínimas.

En fuerte contraste con esta experiencia, las transiciones en Latinoamérica fueron marcadas por la necesidad de una ruptura total con el régimen anterior; la continuidad era considerada como una señal de fracaso y ya no se asociaba con el éxito como en el caso de las democracias más antiguas. A diferencia de las experiencias de los movimientos descritos anteriormente en Europa Occidental y en Norteamérica, el objetivo no era democratizar más un régimen existente, sino reemplazarlo por completo. Por ende, el proceso de acumulación de recursos organizativos fue interrumpido por las mismas discontinuidades políticas que formaban parte de los principales objetivos de la transición. En vez de continuar creciendo y desarrollándose después de la transición, se plantearon preguntas fundamentales acerca de si las antiguas formas de organización en el nuevo contexto democrático eran las más apropiadas. La necesidad de reaprender cómo participar y adaptarse a las exigencias de la política democrática era, en consecuencia, mucho mayor.

Estos retos son particularmente agudos para los actores sociales populares. Como se anotó anteriormente, la experiencia de organización de los años 1980 fue tan única en Chile como estrechamente ligada a la naturaleza del régimen militar en contra del cual aquélla se definía. Este desafío de adaptación ha resultado desalentador, especialmente para las generaciones más jóvenes, quienes en realidad no tenían ninguna experiencia democrática porque aún no nacían o eran demasiado pequeños en 1973. Mientras que otros actores sociales, como el sindicalismo o el movimiento de mujeres, han encontrado que su papel en la democracia de los acuerdos de Chile es un tanto problemático<sup>14</sup>, para los sectores populares el reto ha sido mucho más difícil de enfrentar. Su falta de experiencia y de recursos en tiempos democráticos, así como su situación socioeconómica mucho más precaria limitan, más para ellos que para los otros segmentos de la sociedad chilena, sus esfuerzos por crear un nuevo actor social.

## **Comentarios finales**

### **¿Necesita la democracia chilena de un actor social proveniente de los sectores populares?**

Como apunta Robert Dahl (1971) en su estudio clásico, la "democracia" es un ideal al que las "poliarquías" del mundo real solamente se pueden acercar. Tomando en cuenta que Chile goza actualmente de una de las poliarquías más sólidas y estables de la región, ¿importa realmente que no haya ningún actor

---

14 Los límites impuestos en la transición democrática en Chile, los cambios sociales y económicos, asociados con la adopción de un modelo económico basado en las exportaciones y un sector público restringido, son los tres factores que han limitado la influencia de los movimientos sociales en las políticas del Estado. Mientras que el sindicalismo y el movimiento de mujeres jugaron un rol importante en el proceso de transición y fueron capaces de jugar un rol político después de la vuelta a la democracia, la disminución de su influencia ha afectado la calidad y profundización de la democracia chilena (Garretón, 1995; PNUD, 1998).

social proveniente de los sectores populares? Dadas las restricciones de su transición democrática y el carácter de su poderoso sistema de partidos políticos, ¿no podría ser incluso "bueno" para la democracia el hecho que no exista tal actor? Aunque es imposible responder definitivamente a estas preguntas, se puede especular sobre la contribución que un CUP representativo hubiera podido aportar a la política chilena<sup>15</sup>. Un buen punto de partida para tal especulación consiste en enfocarse en dos temáticas de importancia para cualquier gobierno chileno, en las que una mayor participación de los sectores populares tendría un efecto importante: la educación y la delincuencia.

Por un lado, la reforma educativa se debe considerar como la principal base a largo plazo para una mayor integración. En un momento marcado por una creciente liberalización del comercio y por la necesidad de fundar la competitividad internacional en una mano de obra productiva y calificada y ya no en salarios bajos, una educación de calidad es aún más importante para lograr tanto el ascenso social individual como mayores niveles de productividad económica a nivel nacional. En muchos casos, el encaminar recursos adicionales será menos importante que el asegurarse que los recursos existentes se usen con mayor eficacia. Para lograrlo, las reformas educativas deben centrarse en aumentar la responsabilidad de los maestros y de los administradores de las escuelas ante los padres y las comunidades locales, los que tienen interés en asegurar que los niños estén bien preparados. Distintos estudios empíricos en la región han demostrado el papel constructivo que las organizaciones comunitarias pueden jugar en este sentido (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998). ¿Qué lugar más lógico para empezar que en las comunidades más pobres, donde hay mucho más que ganar? Dicho de otra forma, tanto los sectores populares como Chile en su totalidad pueden beneficiarse con la participación organizada de los sectores populares.

Por otro lado, el tema de la seguridad de los ciudadanos ha adquirido una importancia creciente en Chile en los últimos años, ya que tanto el número de delitos reportados como la preocupación de la gente por su propia seguridad han aumentado (PNUD, 1998). Aunque las soluciones efectivas tendrán que implicar cambios en todos los niveles del Estado y de la sociedad, un punto inicial importante es el nivel local. Específicamente, las comunidades podrían organizarse para involucrarse directamente en las iniciativas de policía comunitaria con los municipios. Se pueden encontrar ejemplos importantes de este tipo en varios países, especialmente en Sudáfrica, pero también en Latinoamérica (Findlay y Zvekia, 1993; Roche, 2002). Así, a nivel subnacional, la sociedad civil puede ayudar a

15 Al hacer especulaciones de este tipo, es importante reconocer que la falta de apoyo para la extrema izquierda en las poblaciones se hacía cada vez más clara a partir de mediados de 1986 y nunca fue más allá del efecto catártico de la aprobación simbólica de la mayoría de los pobladores frente a la represión del Estado. El creciente aislamiento del PC y el repudio público de la violencia tras la protesta de julio de 1986, desvanecieron casi por completo ese apoyo simbólico.

compensar los aparentes límites de la capacidad institucional del Estado para asegurar derechos básicos que son una piedra angular esencial de un gobierno democrático. En toda Latinoamérica, la alternativa ha sido tratar de llenar con alternativas autoritarias el vacío institucional creado por niveles crecientes de delincuencia y por la incapacidad del Estado para dar respuestas democráticas. En Chile, donde los niveles de desconfianza pública en el sistema legal son muy inferiores a otros países, las temáticas de ley y orden han sido levantadas por la derecha, tanto políticamente por Joaquín Lavín en sus varias campañas por la alcaldía y la presidencia, como a nivel de la sociedad civil por organizaciones como Paz Ciudadana. Este último punto también aumenta el potencial de beneficios políticos para la Concertación al reconocer el papel constructivo que un actor colectivo de los sectores populares podría cumplir, ayudando a encontrar soluciones más democráticas a problemas apremiantes.

Desde el punto de vista pragmático, varios programas centrales de la Concertación han sido bloqueados o notablemente atrasados por la oposición de algunos actores de las clases medias y altas o sus representantes, incluyendo la legalización del divorcio, temas relativos a los derechos reproductivos de la mujer como es el acceso a la píldora del día después, y el Plan AUGE. Pero los sectores populares son probablemente los beneficiarios principales de la mayor parte de estas reformas, dada su obvia falta de recursos políticos y económicos. ¿Qué mejor aliado, por ejemplo, para encontrar una solución adecuada a los problemas que intenta resolver el Plan AUGE que un CUP que represente a las personas que tienen más por ganar?

De manera más fundamental, si como sugiere Manuel Antonio Garretón (1995: 140), la Concertación debe intentar lograr “[...] la constitución de una mayoría histórica sociopolítica de largo plazo de centro e izquierda que superara la confrontación del pasado entre [...] clases medias y sectores populares”, ¿cómo puede conseguirlo sin un interlocutor en los sectores populares como el CUP? Aunque el movimiento sindical, históricamente, ha contribuido a llenar este papel en Chile, ya no es suficiente, tal vez ni siquiera sea apropiado, pues su reducido tamaño limita su capacidad para representar a los sectores populares, al tiempo que su defensa de los intereses de sus miembros en los sitios de trabajo parece muy alejada de los problemas que los pobladores (que generalmente no están sindicalizados) deben enfrentar cotidianamente. A la inversa, si no existe un interlocutor en los sectores populares como el CUP, ¿cómo afecta eso a las lealtades políticas en esos estratos sociales? Aunque muchos (especialmente los jóvenes) pueden simplemente abstenerse de votar, la derecha espera seguramente que cuando esas personas vayan a las urnas, la consideren una opción preferible. Mientras la presencia de un actor social como el CUP no podría garantizar que todos los pobladores pudieran apoyar la Concertación, la historia del movimiento popular durante la dictadura sugiere que un actor de este tipo sería un

aliado natural e importante para la Concertación cuando deba competir con la derecha para obtener los votos del sector popular.

Pero está claro que las consideraciones políticas de este tipo son secundarias. De mayor importancia es que los sectores populares deben ser parte de estas soluciones, debido a lo que sólo ellos pueden ofrecer a nivel comunitario. La alternativa es que otros actores sociales más poderosos determinen los resultados de políticas cardinales cuyo impacto se sentirá probablemente más en los sectores populares. No sólo esto no sería democrático, sino que tampoco sería justo.

## Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. *Facing Up to Inequality in Latin America: Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bitar, Sergio. 1986. *Chile: Experiment in Democracy*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.
- Campero, Guillermo. 1987. *Entre la sobrevivencia y la acción política. Las organizaciones de pobladores en Santiago*. Santiago: Estudios ILET.
- Castells, Manuel. 1983. *The City and the Grassroots*. Berkeley: University of California.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Díaz, Álvaro. 1991. "Nuevas tendencias en la estructura social chilena". En *Asalarización informal y pobreza en los ochenta. Propositiones* Nº20: 88-119.
- Espinoza, Vicente. 1988. *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones Sur, Colección Estudios Históricos.
- Findlay, Mark, y Uglješa Zvekiæ (editores). 1993. *Alternative Policing styles: Cross-cultural Perspectives*. Deventer, The Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Foxley, Alejandro. 1983. *Latin American Experiments in Neoconservative Economics*. Berkeley: University of California Press.
- Frühling, Hugo. 1984. "Repressive Policies and Legal Dissent in Authoritarian Regimes: Chile 1973-1981". En *International Journal of Sociology of Law* Nº12: 351-374.
- Garretón, Manuel Antonio. 1995. *Reconstruir la política: transición y consolidación democrática en Chile*. Santiago: Editorial Andante.
- Hardy, Clarisa, 1985. *Estrategias organizadas de subsistencia: los sectores populares frente a sus necesidades en Chile*. Santiago: Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, Documento de Trabajo Nº. 41.
- Oxhorn, Philip. 1995. *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Oxhorn, Philip. 2003. "Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America". En *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*, editado por S. Eckstein and T. Wickham-Crawley. Berkeley: University of California Press: 35-63.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Chile (PNUD). 1998. *Desarrollo Humano en Chile: Las paradojas de la modernización*. Santiago: PNUD-Chile.

- Razeto, Luis, A. Klenner, *et al.* 1986. *Las organizaciones económicas populares*, Segunda edición. Santiago: Programa de Economía del Trabajo.
- Roche, D. 2002. "Restorative Justice and the Regulatory State in South African Townships". En *British Journal of Criminology* N°42: 514-533.
- Sánchez, D. 1987. "Instituciones y acción poblacional: seguimiento de su acción en el periodo 1973-1981," En Jorge Chateau *et al*, *Espacio y poder. Los pobladores*. Santiago: FLACSO: 123-170.
- Valdés, Teresa, 1987. "El Movimiento de Pobladores 1973-1985. La Recomposición de las Solidaridades Sociales". En *Descentralización del Estado. Movimiento Social y Gestión Local*, editado por J. Borja *et al.* Santiago: FLACSO: 263-319.