

Transición y consolidación de la democracia. Sus presupuestos teóricos, los hechos y el debate actual

La cuestión de las minorías y los conflictos con la sociedad global en el marco de la Teoría de la Democracia. Acerca de la posibilidad de resolución de los mismos en las democracias en transición o pos-transición. Aproximación al estudio a partir de casos de conflictos sobre las tierras planteados por grupos de familias aborígenes tobas migrantes asentadas en Rosario. El espacio formal y no formal de la democracia (*).

Julio César LLANAN NOGUEIRA (**)

1. Introducción

Intentaremos aquí una aproximación al estudio de algunas categorías conceptuales que consideramos indispensables para pensar el proceso de transición y consolidación democrática en nuestro país, en el marco del estudio y el análisis de un caso que específicamente nos ocupa en la tarea de investigación (1).

Como objetivo de este trabajo tenemos presente que el mismo significará una primera aproximación con el fin de intentar poner en funcionamiento categorías conceptuales, que construidas desde diversos marcos teóricos, abordan los tópicos centrales de estudio de los procesos democráticos.

Las categorías serán expuestas con una pretensión de universalidad tal como lo intentan realizar los distintos autores (aunque con casos tipo limitados), nuestro análisis se remitirá a la posibilidad de reflexionar a partir de estas categorías en función del análisis de un caso puntual, el reclamo de la tierra por familias migrantes aborígenes tobas –quóm en la ciudad de Rosario asentadas en el barrio de Empalme Graneros.

Elegimos el caso del conflicto de la tierra de un grupo de familias aborígenes tobas migrantes a la ciudad de Rosario, porque además de ser parte del tema de investigación que se encuentra en curso creemos en la utilidad del

(*) Esta aproximación de abordaje teórico fue realizada en el marco del *Curso: "Transición y consolidación de la democracia. Sus presupuestos teóricos, los hechos y el debate actual"* a cargo del Dr. Hugo Quiroga.

(**) Docente de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario, Becario del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario.

(3) Hacemos referencia al trabajo de investigación en curso, como Becario del CIURN "Derecho de las comunidades indígenas el fenómeno del pluralismo legal. Tratamiento interdisciplinario. La situación de las comunidades aborígenes Tobas, asentadas en Rosario". Este trabajo se encuentra en proceso de relevamiento cualitativo (T.C.) de donde extraemos el caso para el estudio y análisis.

análisis de una problemática en el ámbito municipal, provincial, produciendo aquí un nuevo recorte específico a nuestro estudio, que nos permitirá visualizar (a partir de nuestra unidad de análisis) de manera más específica el funcionamiento de los diversos indicadores, que creemos al comenzar este trabajo nos permitirán luego, interpelar las categorías centrales producidas por los autores en el tratamiento de la cuestión de la transición y consolidación democrática.

Queda claro, que no intenta ser un estudio acabado. Esta introducción tiene la finalidad de presentar la problemática de la democracia, su sustentabilidad respecto a conflictos puntuales que se producen en el seno de la sociedad civil.

El análisis de la cuestión indígena en nuestra región y la posibilidad de respuestas lejos está de ser estudiada en este trabajo. Solamente pretendemos analizar la cuestión a la luz de la teoría para poder realizar luego un estudio más profundo.

Tal como lo señalan los autores, el análisis del proceso de transición y consolidación democrática, tiene características peculiares, según las condiciones socio-culturales donde intentemos analizar estas categorías. Si bien los mismos acuerdan en que son momentos diferentes de un proceso (en esto pareciera existir dentro de los politicólogos un consenso generalizado –de entender la idea de proceso-), se puede apuntar a diferentes análisis según se encuadre de una u otra manera las categorías centrales.

Democracia, transición, pos-transición, consolidación, parecieran realizar una interpelación directa a la teoría clásica de la democracia, incluso, nos permite preguntarnos por temáticas centrales de la misma, como la representación, la delegación, el parlamento, los pactos entre los actores políticos, los procesos de negociación con la sociedad civil y, en definitiva, remiten una y otra vez a una problemática central que subyace, cual es el tema del conflicto y las posibilidades que tiene un régimen, de poder tomarlo y vehicular las demandas sociales y los conflictos existentes en la sociedad civil, de manera tal que los mismos se sientan contenidos dentro del sistema.

Nos interesa de manera especial entonces, poder avanzar sobre esta problemática, analizar la dinámica de los conflictos de la sociedad civil y su relación con la sociedad política y los espacios de negociación y de pactos que se producen dentro del sistema democrático, de manera que el mismo actúe respecto de ellos en forma inclusiva (2).

Para este objetivo, necesitamos entonces definir algunas de las categorías teóricas con las que intentaremos el análisis, aunque ellas mismas sean puestas a discusión en el transcurso del trabajo. Los conceptos de transición y consoli-

(2) En principio, entonces, la inclusión política es la regla que prima, o es la condición necesaria de la democracia contemporánea. Todos los ciudadanos –es decir, aquellas personas adultas que no sean residentes transitorios en el país, deficientes mentales- están incorporados al Demos (y así se conoce su tamaño) a través del sufragio universal y mediante el reconocimiento de los derechos civiles consagrados en la Constitución, QUIROGA, Hugo, *La democracia que tenemos*, Homo Sapiens, pág.143.

dación han recibido diferente tratamiento, si bien los niveles de acuerdo, como lo dijimos anteriormente, refieren a que cualquiera de estos dos conceptos se encuentran atravesados por una variable común: entenderlas en un proceso, lo que refiere a una temporalidad.

Tal como lo señala Ismael Crespo, "El surgimiento de los regímenes autoritarios en América Latina durante las décadas de 1960 y 1970 respondió, en esencia, al fracaso de la democracia como un sistema con capacidad para el procesamiento y la regulación de los conflictos intergrupales" (3). Sin dudas, esta afirmación de Crespo se encuentra inscrita en un desarrollo posterior donde puntualiza la posibilidad mediatizadora de la democracia. Cuando se plantea la capacidad mediatizadora de la democracia se hace referencia a la modalidad en que desde el sistema democrático se tratan los conflictos que surgen de la sociedad civil, para el caso, el autor señala los conflictos intergrupales como los de los que no se pudo hacer cargo la democracia de los 70.

Si bien la idea de conflicto es inmediata a poder para pensar los distintos sistemas sociales; esta es en la base, la que movilizará los procesos de construcción de transición/ pos-transición / consolidación democrática. Creemos significativo lo aportado por Castoriadis al realizar el análisis de la problemática de la democracia, los elementos internos y externos que el mismo indica, ya que nos permite pensar los procesos en el marco de las significaciones sociales: que construidas (en la intersubjetividad) de lo social constituyen a los distintos actores sociales (4).

El autor señala que es allí donde define el primer nudo central de este tópico dice: "lo que existe necesariamente en toda sociedad es lo político,...".

Sirve el análisis de lo político de referencia contextual donde analizaremos el proceso propio de la democracia (ya sea de transición, consolidación, instrumentación, etc. -que más adelante trataremos-). En este momento se hace necesario puntualizar, sintéticamente algunas apreciaciones inherentes a este tópico.

Coincidimos con pensar los fenómenos políticos como fenómenos sociales, dado que en la construcción de las distintas aristas del poder/hacer - que determinan las diversas formas de construcción políticas- nos encontramos con sujetos/sociales (5), sujetos a las relaciones reales de poder que se constituyen en la trama social.

El supuesto de que no existe ser humano extra-social, determinará el

(3) Realiza este análisis en ALCÁNTARA, Manuel, y CRESPO, Ismael, *¿Hacia dónde van las democracias latinoamericanas?*, en *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca.

(4) Nos resulta importante el marco conceptual dado por CASTORADIS, C., en *El avance de la Insignificancia*, EUDEBA.

(5) Nos permitimos aquí negar la tesis que sostienen algunos politicólogos de poder pensar al sujeto/sujetos como extra social, adherimos a pensar junto a Castoriadis y otros al ser humano, y agregamos a los grupos sociales como eminentemente sociales y constituidos en las tramas de poder (difuso o no -en la discusión que Deleuze, le presenta a Focault)

análisis, y sin duda significa un posicionamiento epistemológico en la construcción de las categorías operativas referidas al campo en cuestión. El autor incorpora el lenguaje como creación e institución social; como instancia de socialización donde intervienen las instituciones significadas y designadas. A partir del mismo se habilita la posibilidad intersubjetiva de socialización.

“ Desde su nacimiento el sujeto humano está captado en un campo histórico social, está ubicado bajo el dominio del imaginario colectivo instituyente, de la sociedad instituida y de la historia de la cual esta institución es la culminación provisoria” (6). Esta apreciación del autor nos permite, avanzar sobre las postulaciones que hacen a la configuración del marco donde se constituye “lo político”. En el mismo texto el autor menciona un poder implícito y un poder explícito (7). Este poder explícito es lo que concierne a lo político (8). Tal como lo señala el autor “Por último, y por encima de todo, este poder explícito es el garante instituido del monopolio de las significaciones legítimas en la sociedad en cuestión” (9). La democracia aparece claramente ligada a la actividad del hacer de significaciones políticas explícitas que se instituyen y son instituyentes en la sociedad civil, a partir de acciones explícitas que configuran la trama de relaciones de los diversos actores sociales como sujetos individuales o como grupos.

El estado -moderno- sintetiza las significaciones bajo la noción de totalidad. El sujeto es entendido de otra manera (la que produce ruptura) al fragmentarismo tradicional de la pre-modernidad (10). Sin dudas, el cómo se instituye y a partir de que prácticas el Estado Moderno, nos permitirá pensar la Democracia.

Foucault, realiza un aporte que consideramos para tener en cuenta. Una referencia importante es la incorporación que realiza en su noción de Teoría del Poder que empieza a delinear. El “poder pastoral”, la discutida concepción de transformación moderna del concepto de poder, y lo que nos parece en síntesis

- y sus significaciones de poder real como realizaciones concretas que se producen en el campo de la trama social, en la interferencia de poder/hacer de acciones políticas que los constituyen y les otorgan una o determinadas identidades.

(6) En CASTORADIS, C., *El Avance de la Insignificancia*, EUDEBA, pág. 270.

(7) “Al lado o “por encima” de este infrapoder implícito siempre hubo y habrá un poder explícito, instituido como tal, con sus dispositivos particulares, su funcionamiento definido y las sanciones legítimas que puede poner en marcha”, CASTORADIS, C., op. cit., pág.270.

(8) “De ello resulta la necesidad explícitamente instituida que puedan tomar decisiones sancionables en cuanto a lo que hay que hacer y a lo que no hay que hacer, es decir que puedan legislar, “ejecutar”, dirimir los litigios y gobernar. Las dos primeras de las funciones pueden estar (y han estado en la mayoría de las sociedades arcaicas) ocultas en la regulación de la costumbre, en cambio las última no”, CASTORADIS, C., op. cit., pág. 271.

(9) Citamos de manera orientativa y a los efectos didácticos de este trabajo una de las tesis respecto de la política de Castoradis: “Podemos definir a la política como la actividad explícita y lúcida que implica la instauración de instituciones deseables, y a la democracia como el régimen de auto-institución explícito y lúcido, tanto como se pueda de las instituciones sociales que dependen de una actividad colectiva explícita”, op. cit., pág. 272.

(10) Sin dudas cuando intentamos introducirnos al problema de la democracia, estamos hablando desde la ruptura del Estado Moderno. No nos remitiremos en este trabajo a interpretaciones anteriores.

más importante al tópico en cuestión, la significación otorgada por el autor al Estado como matriz de individuación (11). Para esto nos permitiremos algunas referencias al mismo sin intentar que esto sea un análisis de la Teoría desarrollada por M. Foucault.

En la noción de poder pastoral, el autor señala que el mismo se conforma como parte de una institución universal que constituye y subjetiviza, este poder pastoral en la historia aparece inmediatamente relacionado con una institución globalizante – totalizadora como es la Iglesia (12). Maiz, señala refiriéndose al desarrollo del concepto de poder de Foucault: “...mantiene sus concepciones anteriores de poder como multiplicidad dispersa de relaciones de fuerza inmanentes y propias del dominio en que se ejercen, que son constitutivas de la propia organización, como el juego que mediante luchas u enfrentamientos continuos las transforma, refuerza o modifica; como los múltiples y heterogéneos apoyos que dichas relaciones de fuerza encuentran las unas en las otras, encadenándose formando series y sistemas o aislamientos mutuos; como las estrategias que las actualizan y cuya cristalización final toma forma en los aparatos estatales”(13).

Nos permitiremos entonces, avanzar sobre el concepto de democracia. Para esto nos remitimos a lo formulado por Morlino, Leonardo: “defino la democracia como un conjunto de estructuras y procedimientos explícitos y determinados a priori, sobre la resolución pacífica de los conflictos recurrentes y continuos <...> son el resultado, incluso temporal y hasta casual, de un acuerdo o compromiso pos autoritario, con resultados sustantivos relativamente inciertos”(14).

En este contexto cabe delimitar que Argentina y América Latina se encuentran viviendo procesos de transición y consolidación democrática. A los efectos de delimitar el campo de alcance de este concepto nos resulta operativo y compartimos provisoriamente las conceptualizaciones realizadas por O’Donnell y Schmitter, en un intento de limitación conceptual estos autores trabajan las

(11) “Que el Estado en las sociedades contemporáneas, no es simplemente una de las formas o lugares de ejercicio del poder, sino una cierta manera todos los otros tipos de relación se refieren a él, es un hecho cierto. Pero no porque cada uno se derive de él. Sino, más bien porque se ha producido una estatalización continua de las relaciones de poder <...> Refiriéndose al sentido esta vez restringido de la palabra gobierno, se podría decir que las relaciones de poder han sido progresivamente gubernamentalizadas, es decir elaboradas, racionalizadas y centralizadas en forma o bajo la fianza de las instituciones estatales”, (la negrita nos corresponde), FOUCAULT, M., *Le pouvoir s'exerce-t-il?*, citado por MAIZ, Ramón, en *Posmodernidad e Ilustración: La ontología social del último Foucault*, en *Zona Abierta* 39-40, 1986, pág. 161.

(12) “Esta forma de poder está orientada hacia la salud (por oposición al poder político). Es oblativa (por oposición al principio de soberanía) e individualizante (por oposición al poder jurídico). Es coextensiva a la vida y su prolongación; está ligada a una producción de la verdad: la verdad del individuo mismo”, FOUCAULT, M., citado por MAIZ, Ramón, op. cit., pág. 159.

(13) MAIZ, Ramón, op. cit., pág. 160.

(14) MORLINO, Leonardo, *Consolidación democrática. Definición Modelos, Hipótesis*, en *Ensayos sobre la crisis política Argentina* 3, Julio Pinto comp., Centro Editor de América Latina, pág. 316.

siguientes categorías claves para pensar los procesos democráticos: transición, liberalización, democratización, socialización (15). Para el análisis del caso que pretendemos realizar en este trabajo, no podemos dejar de tener en cuenta la operatoria de estos conceptos en tramas de relaciones de poder que conforman no únicamente las configuraciones estatales, sino la propia trama de la sociedad civil.

Así los autores definen transición en referencia al intervalo o período que se extiende entre el tránsito de un régimen político a otro. Presentando –tal como lo señalan– características que nos permiten identificarlo; mencionan entre otras la disolución de un régimen autoritario, el establecimiento de algunas formas de democracia, o bien el retorno a algún régimen autoritario o, la aparición de alguna alternativa revolucionaria. Para nuestro caso de estudio utilizaremos el concepto de transición de un régimen autoritario al establecimiento de formas democráticas. Cuando nos referimos al régimen autoritario, estamos haciendo referencia a la dictadura militar 1976-83 en nuestro país y al impacto municipal y provincial en el mismo período.

El restablecimiento de la democracia, vino acompañado de diversas formas que acorde a lo que señalan los autores este proceso de transición se extendió más allá de la instauración formal de la democracia en 1983. En el país, con la asunción de Alfonsín, en la Provincia de Santa Fe del gobernador Vernet y en Rosario a cargo de la intendencia Municipal de Uzandizaga. En el análisis del caso de nuestro país, podemos poner a prueba la hipótesis de un período de transición a la democracia (en el último período de la dictadura militar) donde se presentarían las características que señalan los autores “donde las reglas de juego no se encuentran definidas” y en este flujo permanente del período transicional una larga contienda por definir las, lo que nos permite afirmar que aún una vez instaurada la democracia (1983) se transita por un período de pos-transición (dialéctico y heterogéneo, respecto al reacomodamiento de la sociedad civil, la sociedad política y un incipiente régimen de gobierno) (16). Este reacomodamiento, en regímenes autoritarios, se produce por señales que van otorgando los gobernantes habilitando mayores espacios de garantías a los ciudadanos y a los grupos, así también sucede durante la incipiente instauración de la democracia. El movimiento indianista e indigenista en Argentina, logra aquí comenzar a posicionarse junto a otros movimientos de interés del tercer sector, en alianza con otros grupos de interés de Derechos Humanos, de género, etc., - que comenzaba a dar un salto de los reclamos puntuales y delimitados por los que

(15) El análisis de las categorías enunciadas se ha realizado a partir del texto de O'DONNELL, G. y SCHIMITER, P., *Transiciones desde un gobierno autoritario 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, PAIDOS, Bs. As., 1988, obra con la que trabajamos de manera didáctica y que consideramos para el estudio de caso de alto nivel operativo/conceptual.

(16) Refiriéndose al período de transición los autores dicen: “Los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos que determinarán en un futuro quienes serán los ganadores y perdedores”, O'DONNELL, G. y SCHIMITER, P., op. cit.

surgieron- y a realizar “presión” por la ampliación de derecho en el terreno de lo colectivo (17).

Más adelante señalan la categoría de Liberalización, proceso por el cual se redefinen y amplían los derechos, si bien es característico de la transición en este proceso que “se vuelven efectivos derechos que protegen a los individuos y a los grupos sociales ante actos autoritarios cometidos por el Estado o por terceros”. Al verse ampliada ya sea en la transición o pos-transición la protección jurídica –en nuestro país con marcada influencia internacional-, los actores, se posicionan y generan marcos de alianza a las que nos referimos anteriormente. Es necesario recordar aquí, que ni bien comenzado el proceso democrático en Argentina, los grupos indigenistas apoyados por otras organizaciones del tercer sector presentan a los primeros legisladores de la pos-transición los proyectos de leyes que ampliaban y protegían sus derechos.

Luego los autores señalan la característica de la Democratización, cuyo principio rector es la ciudadanía, lo que genera tal como lo señalan, derechos y obligaciones que se entrelazan entre gobernantes y gobernados y resitúan las relaciones de mando/obediencia. “Así la democratización, está referida –señalan- a aquellos procesos en que las normas y los procedimientos de la ciudadanía son o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (...) o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (las minorías étnicas, etc.) o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana...”(18). La ampliación de la ciudadanía es una característica indispensable de la democratización ya sea por vía de la aplicación de nuevas modalidades inclusivas a las instituciones ya existentes, como la de incorporación de los “nuevos ciudadanos”, sujetos antes excluidos de la palestra de debate, que incorporados toman la palabra ampliando el campo de construcción institucional y procedimental de lo político en la transición y consolidación de la democracia.

En igual sentido, los autores marcan como socialización la posibilidad que se presenta con el advenimiento de la democracia, del tratamiento equitativo de los ciudadanos en las cuestiones que afectan la cuestión colectiva, lo que denominan una segunda transición involucrando una democracia social y una democracia económica. Tal como lo señalan, estamos en presencia de la primera, cuando se produce una conversión cualitativa de la categoría de ciudadanos, de individuo al grupo o sector con posibilidad de decidir. Y la democracia económi-

(17) No analizaremos aquí el desarrollo dentro de las ONGS de los movimientos de afectados por la dictadura militar ni la presencia de los grupos de Derechos Humanos en el tercer sector, si creemos necesario caracterizar la importancia de los mismos que ya ha sido estudiada y como otros grupos de intereses se asocian en el reclamo formal al Estado autoritario o al nuevo régimen democrático, produciéndose un fenómeno interesante de estudiar. La característica inclusiva y continente de estos grupos hizo que para 1982 se conformara la comisión sobre cuestiones indígenas en la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos y comenzaran un incipiente reclamo de tierras desde las ONGS.

(18) O'DONNELL, G. y SCHMITTER, P., op.cit.

ca involucra la equidad, que implica “suministrar iguales beneficios a la población a partir de los bienes ganados por la sociedad”(19).

A la problemática recortada que plantearemos para el análisis, intentaremos aplicarle las categorías mencionadas y estudiar la posibilidad de operatividad de las mismas y los interrogantes que de ellas surgen.

2. Descripción del caso. Reconstrucción de entrevistas relevadas a partir de técnicas cualitativas de investigación. Análisis documental. Rastreo periodístico

El caso que vamos a describir para el análisis posterior se inscribe dentro del reclamo por la posesión y tenencia de tierras de las comunidades aborígenes migrantes en la ciudad de Rosario, asentadas en Empalme Graneros.

La problemática de la tenencia de tierras en las comunidades aborígenes tobas, significan desde hace años un tema vigente en el debate político y sectorial de nuestra ciudad.

Decidimos abordar esta temática desde el ángulo de uno de los actores que participan de la trama de poder, tal como lo señala Foucault, de la “multiplicidad dispersa de relaciones de fuerza inmanentes y propias del dominio en que se ejercen, que son constitutivas de la propia organización, como el juego que mediante luchas o enfrentamientos continuos las transforma, refuerza o modifica; ...”, en el ámbito de dos niveles de relaciones: la intra étnicas y las relaciones propias de la sociedad civil, y su nivel de interrelación con la sociedad política y el estado.

Una característica de esta problemática es que surge en el debate público con el primer período de democracia (1983), si bien hay registro de reclamos anteriores en el último período de la dictadura (reuniones de grupos de indígenas con el ex-intendente municipal Alberto Natale). La misma tiene como característica que es asistemática y que no tiene un marco de encuadre político de desarrollo.

Informante A: migrante con más de 15 años de residencia en Rosario, 55 años de edad, vive con su familia (ampliada) en el asentamiento, habiendo recorrido varios asentamientos de la ciudad y estando desde ese momento en el asentamiento de Empalme Graneros. El mismo, fue representante de la comunidad toba en épocas de inundación, cuando se generó el mayor conflicto interétnico.

“Acá tenemos muchos problemas, vos sabés, la pobreza, la falta de trabajo es lo que te contamos siempre y les decimos a todos, de todas maneras estamos mejor que en el Chaco, ... acá por lo menos tenés la basura para sacar comida, cuando uno no tiene trabajo es la comida del día, <... >, allá en Chaco no quedó nada, ya no te dejan ni ir a cazar, porque han alambrado todo,

(19) Idem., pág. 28. No lo desarrollamos aquí para poder avanzar hacia nuestro análisis de caso.

aparte nadie te escucha, ni tenés hospitales, ni escuelas allá tenés que andar mucho para poder llegar a una escuela, acá por lo menos tenés el hospital cerca... vos entendés eso... los hermanos... y te tenés que ir o a Buenos Aires, o La Plata, o acá a Rosario. <...> acá es duro porque te tratan como si no fueras argentino, los políticos vienen y prometen y se van, los políticos de antes (referencia a la dictadura) también hacían lo mismo, nosotros siempre estuvimos afuera, total si sos indio.. seguramente sos ladrón, pero nuestros votos valen y se desesperan, ..Ahora nomás que vienen las elecciones, vienen todos los días y dicen que van a solucionar el problema de la tierra... porque es nuestra seguridad y aparte por derecho nos corresponde... <... > ahora en la democracia con los políticos hemos avanzado un poco, tuvimos una ley que luchamos mucho, donde recibimos mucho apoyo de otras organizaciones (Endepa, APDH, maestros, escuelas, la Universidad), los propios políticos que venían a buscar votos nos preguntaban y ¿Uds. Qué necesitan de la democracia? y nosotros siempre le contestamos lo mismo, la tierra, porque para nosotros tiene otro sentido que para los blancos... aparte con la tierra nosotros después podemos pensar en trabajo, en cómo hacer las cosas que sabemos hacer...por eso creamos la comisión pro-tierra en la que Ud. nos asesora.<...> Y lo más importante es que nos pudimos juntar todos los indios del país.. igual que para la Constitución...pero que logramos...que los blancos lo escriban pero no lo practiquen. Ud. tiene todas las leyes y donde dice que tienen que darnos las tierras pero... aquí estamos todavía... esto así no funciona."

Desde hace quince a diecisiete años, se asientan los primeros migrantes aborígenes en la zona, y aproximadamente hace catorce años comienzan a realizar los primeros reclamos a las autoridades municipales y provinciales solicitando tenencia definitiva y la posesión jurídica de las mismas en propiedad comunitaria. Cabe destacar que tal como lo señalan los propios actores, las primeras conversaciones que más bien parecían informales las tuvieron en el último período de la dictadura militar:

- " todavía no se habían ido los del ejército cuando empezamos a reunirnos para ir a pedir por lo que nos corresponde, en ese momento estaba Natale, se acuerda... ahí tuvimos la primera conversación y nos costó un montón que nos recibieran quienes nos tenían que recibir, no teníamos escuela, el idioma daba vergüenza pero igual fuimos, hablábamos con uno, con otro y nada con el intendente no podíamos hablar y nosotros le decíamos que también éramos habitantes argentinos y de Rosario y en esa primer carta que nos escribió un maestro -que por ahí ha de estar- poníamos que la tierra nos correspondía por Derecho, ya que fuimos los primeros habitantes. Cuan-

do nos recibieron, nos dijeron que pronto vendrían las elecciones y había que votar que pidiéramos ahí. Y nada más <...> ”.

En el último período de dictadura militar, la intendencia municipal, y distintos organismos comenzaron a reunirse con las organizaciones indígenas que acudían acompañadas por organizaciones religiosas. La preocupación, de interés político eran los asentamiento irregulares y la cantidad de Villas Miserias que se iban asentando en Rosario. Sin dudas fueron reuniones donde no fue escuchado el reclamo, de donde surge un nivel de conflicto alto entre intereses de la sociedad política en contraposición con demandas y reclamos de la sociedad civil.

Una vez iniciado el proceso democrático se produce un hecho en Rosario que pone nuevamente en la discusión el reclamo que había quedado olvidado o era llevado por los laberintos de los expedientes. En 1986 se produce una gran inundación en la ciudad, afectando especialmente el barrio de Empalme Graneros. Este barrio se encuentra dividido por la vías, justamente donde se realiza el primer asentamiento indígena.

Si bien antes de las inundaciones, existían conflictos que denominamos inter-étnicos entre los habitantes del barrio Empalme Graneros (llamados criollos-blancos) y las comunidades indígenas, con la inundación y sus consecuencias, aumentó la subjetivación del mismo. En el discurso de este sector de la población aparecieron los indígenas como culpabilizados por las inundaciones, dado el lugar estratégico del asentamiento. Ocurrieron en esa oportunidad hechos de violencia ciudadana intra societales, que se manifestaron de dos maneras diferentes. Por un lado, sectores de la sociedad civil, se hicieron cargo de las demandas expuestas por los villeros indígenas, articulando respuestas desde diversos sectores como la Universidad, organismos de derechos Humanos, conformación de organismos sectoriales, en demanda de mejores condiciones y calidad de vida –incluyendo por supuesto la tierra- y el derecho de asentamiento regular de los mismos. Por otro lado, se articulan bajo la figura de NUMAIN (Nunca Más Inundaciones) los habitantes de Empalme Graneros afectados por las inundaciones. La re-articulación de dos sectores parecía marcar el período que vendría: enfrentamiento sectoriales y políticos. El reconocimiento por parte del Estado Municipal de los dos sectores y los reclamos de expulsión de la comunidad de la zona inundable caracterizó este período que concluyó quebrantando las relaciones ya no únicamente a nivel de la sociedad civil, sino en el marco de la sociedad política.

El Servicio Público de la vivienda, se hizo cargo del problema habitacional, delineando un plan de viviendas que erradicaría a la comunidad asentada a otro sector de la ciudad –menos conflictivo- y se delineó un programa de erradica-

ción. De NUMAIN, se perfilaron en diversos partidos políticos dirigentes que comenzaron a ocupar lugares de representación (concejales) y se perfilaron en lugares de representación en las estructuras de los diversos partidos políticos. Aquí se produce un hecho en el que subyace el conflicto intra-ético, pero que es delineado a nivel del discurso de la sociedad política con otro perfil. La erradicación es necesaria, para prevenir el riesgo de la repetición de la inundación.

Mientras tanto, desde el Estado comunal y Provincial, no se operaban respuestas en políticas públicas que contuvieran los intereses de los afectados. Operadas éstas, con la construcción de los “aliviadores del Arroyo Ludueña”, el conflicto continuaba existente. Ya no son una zona inundable y el conflicto aunque acallado por otros que cualitativamente resultan más representativos a la sociedad política y al Estado, no existe una solución a la demanda inicial de los grupos indígenas. Cabe anotar aquí, el fracaso del Programa de viviendas, que erradicó un grupo de familias a la zona oeste de Rosario. Así lo relata un sector importante de los que fueron trasladados y volvieron al asentamiento que se encuentra delimitado por Juan José Paso y Avenida de la Travesía.

“...porque allá devuelta no teníamos nada, ni escuela, la hicieron después, la luz no la teníamos, el agua tampoco y nos quedaba lejos un hospital, y el transporte que aunque hubiera que caminar no teníamos un nada de plata para el boleto, en cambio acá Ud. Sabe... se puede ir caminando al hospital y la comisaría... aparte decían que nos iban a dar la tierra, hasta ahora nada..., los hermanos que viven allá no tienen tierra, y eso es importante para nosotros... (refiere a una cuestión cultural y de subsistencia)...pero nada. Aparte a las casas las hicieron como ellos quisieron alguien nos preguntó que era lo que necesitábamos nosotros”.

3. Aproximación al estudio y el análisis de los tópicos en cuestión

Del análisis del caso y las categorías operativas podemos permitirnos tomar algunos tópicos para la reflexión y el análisis.

En el punto 1, dijimos que no es nuestro objetivo en este trabajo discutir la problemática de las minorías étnicas en el marco de los Estados nacionales, pero es un tópico que a esta altura del análisis necesitamos abordar.

En el proceso de transición de un régimen a otro, podemos visualizar en el estudio de caso algunos indicadores que consideramos importantes:

Sin duda no podemos dejar de tratar aquí la incipiente ampliación del concepto de ciudadanía, que se produce en los procesos de liberalización y democratización. Este concepto que nos parece clave para pensar los procesos de transición de regímenes autoritarios hacia la democracia, no presenta un indicador significativo en el análisis de caso; para el estudio de los nuevos

modelos de actores sociales que operan entre la sociedad civil, la sociedad política y el Estado.

La ampliación del concepto de ciudadanía incluirá la posibilidad de que este nuevo espacio, pueda construir en el marco de la legalidad formal, espacios para dirimir los conflictos que constituyen la tensión esencial intergrupal, propia de tramas sociales ampliadas.

Necesariamente, tal como lo señalan los distintos autores, durante períodos de autoritarismo, el concepto de ciudadano se restringe a su mínima expresión cuando el mismo no es aniquilado. En realidad, el régimen autoritario, instaure un nuevo concepto de ciudadano, dentro del contexto de lo que definirá como actores posibilitados/habilitados para accionar en el ámbito de lo público (20). En los períodos de liberalización/democratización, los conflictos que estuvieron latentes durante el período más intransigente de los gobiernos autoritarios, se manifiestan en el espacio de lo público en las fisuras que la liberalización habilita (21). Estos conflictos, latentes para el espacio de lo público que tenían restringido, articularon en la base de la sociedad civil tramas de articulación y definieron durante este período sus demandas (en algunos casos puntuales y en otros de carácter general). Para el análisis del caso es importante visualizar que durante los períodos de restricción de ciudadanía, los grupos indígenas articularon con otras organizaciones llamadas de base (no reconocidas en el ámbito nacional) y utilizaron a nivel internacional instancias de organismos intergubernamentales –gubernamentales y no gubernamentales-. Producido el período de liberalización, estas demandas superaron las expectativas puestas por algunos actores a nivel de restricción de la demanda y el conflicto en un ámbito territorial específico. El reclamo sobre la ampliación formal de la ciudadanía y las demandas sobre vigencia efectiva de derechos humanos sufrió un doble impacto que las fortaleció: a) se vieron apoyadas y articuladas dentro de las demandas globales por el reclamo de derechos civiles, políticos y sociales, que

(20) Nos parece interesante recordar aquí, la transformación del concepto de ciudadanos que se produce con la constitución del régimen militar en la Argentina, en 1976. Este régimen, al capturar los aparatos del Estado, necesitó producir una ruptura con la idea de ciudadano que le precedía. La proscripción de los partidos políticos y la suspensión de las garantías constitucionales se presentan como indicadores empíricos de la restricción de la ciudadanía y la habilitación de otros interlocutores en la escena de lo público. En el discurso de asunción de 1976 de la Junta militar, quedó delimitado al concepto –metafísico- de “ser nacional”. Entidad del campo filosófica, que solamente la podía hacer hablar la autoridad: es decir poder determinar quien quedaba dentro o fuera del mismo. Es importante para poder realizar un estudio diacrónico, realizar un seguimiento de la transformación de esta categoría y las consecuencias en la implementación de las políticas públicas, aún en periodos de liberalización hasta llegar a lo que podemos, junto, a algunos autores, determinar como periodos de democratización. Para el caso p.v. QUIROGA, Hugo, *El tiempo del Proceso*, Fundación Ross, Rosario, pág.49 y ss.

(21) “No cabe sorprenderse, pues, de que en estos regímenes autoritarios, haya un enorme cúmulo de ira y de conflictos y que, tan pronto se vuelve posible, estallen en demandas obreras. Muchas de estas demandas <...> en tanto apuntan a crear (o recrear) las instituciones que representan a la clase: exigen la libertad de asociación...” O’DONNELL, G. y SCHMITTER P., op.cit., pág. 86.

llevaban adelante los partidos políticos, los organismos de Derechos Humanos y organizaciones del tercer sector; b) se incluyeron dentro de las demandas de otras organizaciones que a nivel latinoamericano e internacional realizaban iguales reclamos (Consejo Mundial de Pueblos Indios), y presentaban sus reclamos ante OEA, ONU.; etc..

Si bien, la manifestación explícita de estas demandas, comienzan a realizarse en el período de liberalización, transición y continúan durante la consolidación, el corte diacrónico nos permite ver cómo se articularon durante el régimen autoritario las redes necesarias (de grupo, sector, intersectoriales) que hacían cotidiano el conflicto. Según algunos registros en el caso planteado en coincidencia con lo que sostienen algunos autores que estudian movimientos sociales en momentos de transición, podemos afirmar que, cuando se avanza sobre procesos de ampliación de derechos –ciudadanía- estas demandas se colocan en el espacio público y a partir de distintas estrategias sectoriales e intersectoriales diseñadas en el momento de ciudadanía restringida, disputarán espacios a la legalidad formal.

En períodos de transición/consolidación, esta problemática sigue subsistente, con la participación de un actor social más, los partidos políticos, que intentan recrear intra partidariamente y para con su relación con la sociedad civil su rol de mediatizadores de las demandas.

Es interesante ver cómo en el estudio de caso las plataformas de los partidos políticos mayoritarios (U.C.R., P.J., P.S.P., P.D.P.) abordan la temática del estudio de caso. En algunas ocasiones, los dirigentes de los movimientos sectoriales, son candidatos de los partidos políticos, pero en la mayoría de las plataformas a concejales 1987, tratan el problema de la inundación, no teniendo eco formal dentro de las estructuras partidarias, el reclamo indígena por la tenencia de las tierras. Centralizan la agenda política hacia dos puntos ejes: a) la construcción de aliviadores, para evitar las inundaciones, b) la problemática de las villas miserias y programas de reasentamientos en general (22). En el ámbito nacional, se sanciona una ley de reconocimiento de derechos en 1985, y en el nivel provincial se realiza lo mismo en concordancia con los tratados internacionales y normas anteriormente sancionadas. Una conquista de sector en la legalidad formal, que jamás formó parte de la agenda del diseño de políticas públicas del Estado.

La reforma constitucional y la articulación más sistematizada en grupos de presión (organizaciones del tercer sector) y en plataformas de partidos políticos logran en este proceso otro hito importante para el movimiento secto-

(22) "De pronto aparecen una multitud de foros populares (por efímeros que resulten algunos de ellos) en los que el ejercicio y el aprendizaje de la ciudadanía fructifica en debates sobre las cuestiones cotidianas preocupantes. La proliferación de estos espacios populares obliga a los ejecutores de la política a prestar atención (y a destinar recursos) a problemas puntuales perturbadores de la vida urbana, que el régimen anterior soslayó, o bien abordó de una manera imperativa y tecnocrática", O'DONNELL, G. y SCHMITTER, P., op.cit., pág. 87.

rial: modificar el articulado de la Constitución Nacional e incorporar la demanda de tierras a nivel nacional (23). En el caso local, los grupos indígenas comienzan a reorganizarse en comisiones específicas con nombre que simbolizan el reclamo: Comisión pro-tierra. Las audiencias con organismos gubernamentales son inmediatas, se comienza a elaborar proyectos, se atiende reclamos desde las plataformas de algunos partidos políticos, se organizan acciones judiciales (amparo), que solicitan el cumplimiento de la legislación existente.

Podemos entonces identificar:

a) tener en trámite la personería jurídica con número de registro provisorio –lo que implica reconocimiento a nivel formal de una persona jurídica- las organizaciones son tenidas en cuenta en tanto organización del tercer sector;

b) se ha habilitado a nivel nacional un registro de comunidades indígenas dónde se encuentran asentadas para dar cumplimiento a la planificación de la problemática de las tierras ;

c) algunas comunidades del país ya han logrado el reconocimiento real de las tierras en propiedad comunitaria y organizado sistemas acorde a sus demandas culturales;

d) los partidos políticos locales están definiendo dentro de su agenda política la problemática;

e) se han viabilizado recursos administrativos al Poder Ejecutivo Municipal y Poder Ejecutivo Provincial en reclamo de tierras y se están diseñando recursos de amparo ante el Poder Judicial.

En este contexto tal como lo plantea Morlino (24), el espacio de consolidación está construyéndose: los indicadores que anota el autor se están articulando en la trama social, lo que consideramos de relevancia en el estudio del caso y del tópico. Se ha denotado claramente la ampliación del concepto de ciudadanía en un análisis diacrónico de períodos autoritarios a períodos democráticos (ya sea de transición o consolidación) lo que habita otros espacios políticos, en profunda transformación, a pesar de las desigualdades sociales, que regeneran la tensión y recrean los conflictos en la sociedad civil y la propia sociedad política.

Los conflictos intra-sectoriales subsisten en el seno de la sociedad civil: aparece la imagen de la legalidad formal y el reconocimiento en los reclamos y procedimientos de producción de la ley como una instancia mediatizadora entre

(23) "En la medida entonces, en que los problemas sociales que interesan a la comunidad adquieren relevancia pública, se transforman en problemas políticos.<...> el espacio público moderno es más bien un espacio a compartir y a disputar que, a diferencia de lo que acontecía en el mundo griego, incorpora también a la vida económica-social", QUIROGA, Hugo, *La democracia que tenemos. Ensayos políticos sobre la argentina actual*, Homo Sapiens, Rosario, 1995, pág. 113.

(24) Para el análisis realizamos lo propuesto por el autor en *La consolidación democrática, ámbitos, modalidades, características, indicadores*, en Ensayos sobre la crisis política Argentina 3, Julio Pinto comp., Centro Editor de América Latina, pág. 326-327, que aquí no desarrollaremos identificando los indicadores de consolidación democrática que señala el autor. Solamente señalaremos algunos en nuestro texto para visualizar la pertinencia de la categoría.

el conflicto real y la respuesta al mismo. En esta instancia la sociedad política, no participa sola, tal es el modelo de representación indirecta tradicional. La sociedad civil realiza redes y articulaciones comunitarias, sectoriales e intersectoriales, que acompañan la demanda política y se instala en la agenda de los representantes para la inclusión en leyes, ordenanzas, decretos, etc..

Si bien esto es vivido como un avance, en un primer proceso de transformación de una demanda social en demanda política, parece no poder resolverse todavía el hiato existente entre la inclusión en la legalidad formal y la inclusión real de lo enunciado en la vida cotidiana de los sujetos. Esto mantiene vivo el conflicto generando respecto del caso una crisis de credibilidad en la significación social de las instancias democráticas y del espacio de la legalidad, una falta de representación por parte de los representantes de los partidos políticos y una reafirmación de la exclusión.

La instancia del sufragio no alcanza en el sentimiento de los sujetos con los que trabajamos, para sentir la posibilidad de interactuar en el sistema. Es necesario recrear modelos de participación ciudadana, que habiliten espacios inclusivos, donde la vigencia sea efectiva de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales, y se recomponga la dinámica del actor (reconocimiento y poder de decisión) en la construcción de lo público. Comenzando desde espacios comunitarios, a instancias mayores, los actores demandan ya no el reconocimiento logrado del ciudadano como individuo, sino que la demanda es la actuación sectorial como grupos o sectores, articulando, interactuando, pero adquiriendo una identidad política propia, diferente a la de los partidos políticos. ¿Un nuevo sujeto de la consolidación?. Sin dudas estas preguntas, nos permitirán avanzar sobre nuevas modalidades de resolución de conflictos y pondrán en cuestión el sujeto político clásico con el que pensamos la democracia.