

## ESTUDIO

# POLITICAS SOCIALES Y CONTEXTO HISTORICO<sup>1</sup>

Diego Palma <sup>2</sup>

*Mucho se ha argumentado si acaso las políticas sociales representan una manifestación desde el poder, que previene en vistas a quitar presión al movimiento popular, o si, por el contrario, deben entenderse más como resultados de conquistas por parte de la fuerza organizada del pueblo que logra arrebatarse beneficios a los sectores dominantes<sup>3</sup>. Es nuestra opinión que cualquiera de las dos propuestas, en la medida que excluye a la otra, significa una simplificación que opera en contra de quienes intentan comprender las complejas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. A nuestro juicio, ambas opciones dejan fuera la percepción relacional que, en éste como en otros procesos entre actores sociales, pasa a ser el centro que ilumina el sentido de las decisiones y de las prácticas de los agentes singulares.*

Este trabajo pretende analizar una situación concreta que desde nuestro punto de vista, arroja luz sobre la dinámica relacional que se establece entre el Estado y la organización popular. Si bien hemos escogido un período y un lugar que aparecen como propiedad de la historia, ni nuestras capacidades ni nuestra intención apuntan a las empresas históricas<sup>4</sup>.

Nuestro propósito es considerar una situación paradigmática pero singular (Europa durante los últimos 15 años del siglo pasado) para, desde

allí, desprender ciertas reflexiones más generales sobre las relaciones contradictorias entre los movimientos populares y el Estado. La pretensión puede resultar desmedida, ya que las ciencias sociales no están habituadas ni dominan el método de pasar de casos particulares a conclusiones generales. Por eso es que, al final de este esfuerzo, no aspiramos sino a generar hipótesis, que se deberán falsear o perfeccionar en observaciones futuras.

Sin embargo, opinamos que tal ejercicio —con todo lo que tiene de provisorio— deberá ayudar

- 
1. Este artículo fue presentado con el título original: "El nacimiento de las políticas sociales: Una reflexión sobre las relaciones entre políticas y movimiento social".
  2. Investigador, Consejo de Educación de Adultos para América Latina (CEAAL). Docente Universidad Arcis.
  3. Cfr. esta polémica en Rinlinger, G. "Welfare, Policy and Industrialization", John Wiley and sons, Nueva York, 1971.
  4. Los hechos que han servido aquí para jalonar nuestro discurso los hemos tomado prestados de Brunn G. "La Europa del siglo XIX (1815-1914)", F.C.E., México, 1988.

a esclarecer algunas de las situaciones y de las tareas de hoy, en circunstancias que, luego de una ola de estricto neo-liberalismo que sólo proponía recortar todo el gasto social y conservar subsidios directos para los casos más desesperados, los temas de la pobreza y de las políticas sociales han vuelto a colocarse en el interés y en la agenda de las tareas públicas.

## LOS MOVIMIENTOS POPULARES Y LA EMERGENCIA DE LAS POLITICAS SOCIALES

Si atendemos al desarrollo de las fuerzas productivas en los países de mayor desarrollo industrial, durante el último cuarto del siglo XIX, se puede afirmar que el hecho capital que catapultó la expansión de la manufactura no fue la invención de la máquina (antes del siglo XIX ya se habían perfeccionado máquinas con ingenio excepcional) sino la aplicación de energía nueva, abundante y barata, al trabajo de las máquinas.

Consideremos primero el carbón. Un kilo de tal combustible, cuando se aplicó con eficacia, llegó a rendir más energía que la que podía desplegar un ser humano en un día de trabajo. De allí, el recurso energético alteró radicalmente las relaciones laborales a lo largo del siglo XIX: en la década que va de 1810 a 1820 la industria textil inglesa ocupaba a unos 250.000 obreros, de los cuales sólo 10 mil trabajaban en fábricas mientras la gran mayoría lo hacía en talleres familiares. Sesenta años después, el número total de trabajadores permanecía más o menos igual, pero, todos ellos habían dejado los talleres familiares para laborar ahora en las fábricas, donde la producción mecanizada multiplicó por 12 la producción final.

Si atendemos a la tasa de consumo de carbón, podemos comprender cuál fue la base de esta transformación productiva y social. Entre 1770 y 1870 (el siglo de la llamada revolución industrial) el

consumo de carbón se multiplicó treinta veces; impresionante como puede resultar la cifra, sólo se dimensiona bien cuando la comparamos con esta otra: entre 1870 y el inicio de la primera guerra (1914) el incremento del consumo, en cada década de ese período, fue superior al que se había producido en todo el siglo anterior.

El rápido crecimiento de las fuerzas y de las potencialidades aplicadas en occidente a la producción durante el último cuarto del siglo XIX, inició una revolución tecnológica que iba a ser acelerada y multiplicada cuando se incorporan el petróleo y la electricidad a la generación de bienes y servicios<sup>5</sup>.

Estos desarrollos productivos influyeron directamente en dos procesos. Por una parte, en la concentración de riqueza en aquellos países que controlaban la tecnología y que se podían apropiarse de las materias primas necesarias para ese desarrollo. Por otra, en la pérdida gradual de hegemonía por parte de Inglaterra en favor de Alemania y, sobre todo, de los Estados Unidos.

Sólo un indicador que recoge las dos afirmaciones: en 1880, los tres países indicados producían 4/5 de toda la maquinaria vendida en el mercado internacional; en los treinta años que siguieron, este oligopolio se fortaleció, pero se produjeron cambios en la capacidad relativa de cada potencia. Hacia 1880 el orden de precedencia era, primero, Inglaterra, luego Alemania y Estados Unidos, mientras que en 1913 el orden era Alemania, Estados Unidos, Inglaterra. Más aún, hacia 1913, los Estados Unidos construía la mitad de la maquinaria industrial que se producía en el mundo, pero vendía 9/10 de esa producción en el mercado interno con lo cual, estaba instalando un parque industrial de proporciones considerables. Alemania fabricaba 1/5 del total e Inglaterra, sólo 1/8.

Este proceso inédito de crecimiento económico, mediante la instalación de fábricas, provoca inmediatamente procesos de reordenamiento (o de desordenamiento) que, si bien se produjeron a distinto nivel, siempre respondieron a las mismas dinámicas generales: la centralización y la concentración.

5. Sólo en 1881 la producción mundial de petróleo pasó de los tres millones de toneladas anuales. Al mismo tiempo, se había perfeccionado el dínamo que generaba corriente para el alumbrado público y usos comerciales; entre 1867 y 1881 aparecieron el teléfono, el micrófono, el bombillo de filamento, el tranvía eléctrico y el motor de combustión interna.

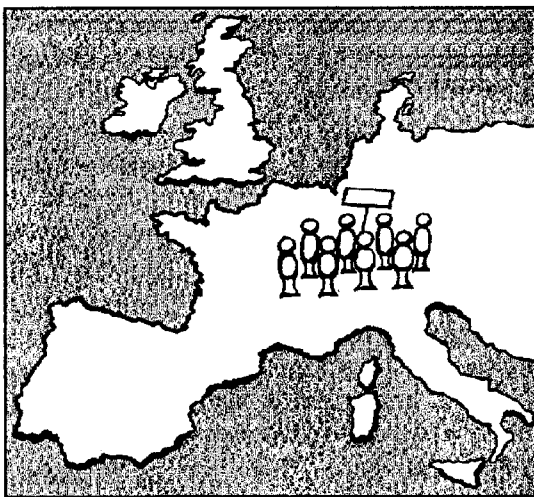
Primero, reorganización de la población que se concentra en pocas ciudades de tamaño creciente. En Inglaterra, donde la mitad de la población vivía en ciudades en 1850, tres cuartos de la población era urbana en 1900; en Alemania, donde el curso de 1871 sólo registró 8 concentraciones de más de 100 mil habitantes, habían surgido 33 grandes ciudades en 1900 y 58 en 1910. Incluso, en los Estados Uni-

dos, un país de tres millones de millas cuadradas y prácticamente vacío hacia el oeste, un octavo de la población se concentraba en las diez ciudades más grandes. Esta expansión de la ciudad moderna estuvo, evidentemente, asociada al desarrollo de la fábrica que se presentó como una oferta de punto de trabajo con localización concentrada.

El número de los talleres familiares (con menos de cinco operarios) se redujo a la mitad en Alemania entre 1880 y 1914; como contrapartida, las fábricas con más de 50 trabajadores se duplicaron en número. En todos los países que crecían, la regla general era la misma: menos empresas pero más grandes, que ofrecían trabajo a más personas con mayor productividad y rebaja de costos.

La otra consecuencia, algo menos pública que la anterior pero igualmente lógica, fue la concentración de los beneficios que provinieron de la industrialización. Los datos son ahora más escasos, pero, en Prusia, en vísperas de la guerra, los pocos que reeditaban más de 5.000.000 de marcos al año se referían en proporción 1:400 a la gran mayoría, cuyos ingresos anuales no superaban los 25.000 marcos; en Inglaterra, las estadísticas registran 5.000 ciudadanos, cuyos ingresos excedían las 100 mil libras, mientras 1 de cada 8 ingleses sólo recibía 100 libras o menos al año.

Al mismo tiempo, surgieron efectos, igualmente lógicos que los anteriores, pero que, podemos suponer, no resultaron ni previstos ni buscados por quienes se beneficiaron de la industrialización. La cara oculta del proceso que venimos señalando está representada por la concentración de los obreros y la



despersonalización de las relaciones laborales, todo lo cual, facilitó e inclinó hacia la sensibilización de la conciencia de los trabajadores respecto de su identidad y de sus intereses en tanto una clase distinta (y opuesta) a los dueños del capital.

La contraparte política fue el fortalecimiento de los partidos que denunciaban el sistema y proponían una reforma alternativa, así como el rápido cre-

miento de los sindicatos obreros. En el último cuarto del siglo pasado, donde existieron grupos dominantes con una visión inteligente y previsor, se suavizaron, en grado razonable las leyes que se oponían a la organización de los trabajadores. Los obreros calificados fueron los primeros en entender la organización como un instrumento que podía operar en defensa del interés de los asociados; en un segundo momento, muchos de estos gremios —siguiendo la tendencia general hacia la concentración que era dominante en la época— se federaron en sindicatos industriales, de modo que, hacia 1900, existían dos millones de trabajadores sindicalizados en Inglaterra mientras, en Alemania, llegaban a un millón.

Hasta entrado el siglo XX, existieron condiciones objetivas que permitieron a los obreros europeos mejorar su situación sin que se cuestionara, en ningún sentido, la estabilidad del sistema y las oportunidades de los capitalistas. El costo de vida se mantuvo bajo y estable y los salarios, entre 1880 y 1900, pudieron subir entre 20 y 25% en términos reales, ya que la productividad del capital fue aún mayor y la acumulación de riqueza no se vio afectada como vimos en párrafos anteriores. En este período, la mejora de las condiciones materiales de los sectores subordinados se buscó a través de la ampliación de aquellas libertades y beneficios que ya habían obtenido las clases medias a partir de 1830.

A lo largo de treinta años se produjo una difusión y ampliación constante de los ideales de participación democrática, de libertad de pensamiento y expresión, de oportunidades educativas, y de representación política, todo lo cual, se podía

conceder y no amenazaba al capitalismo en expansión.

En el imperio alemán y en la tercera república francesa el sufragio universal se promulgó en 1871, en Suiza quedó incorporado a la Constitución federal en 1874, y, en Inglaterra entró virtualmente en vigor, luego de las leyes de Reforma de 1884-85.

Casi todos los gobiernos europeos tomaron disposiciones en vistas a crear escuelas públicas gratuitas de enseñanza primaria a lo largo del último tercio del siglo XIX: Austria-Hungría en 1868-69, Inglaterra en 1870, Alemania en 1872 y Suiza dos años después, Holanda en 1878, Bélgica en 1879 y Francia entre 1878 y 1882. El analfabetismo, hacia 1900, se situaba por debajo del 5% en Alemania, en los países escandinavos, Inglaterra y Francia<sup>6</sup>. Sólo España y Portugal permanecieron al margen de esta dinámica.

Fue en este contexto, de una institucionalidad que se probaba capaz de ampliar la participación sin ponerse en duda ni amenazar el funcionamiento del capital, que surgieron las primeras políticas sociales como iniciativas del Estado. Esta afirmación nos obligaría a considerar las situaciones nacionales caso a caso, ya que, como resulta obvio, ni los márgenes de maniobra de cada sistema, ni la fuerza de la presión por reformas, ni la visión o habilidad política de los gobernantes, son las mismas en cada caso.

En esta ocasión, como se trata de un artículo, sólo vamos a presentar someramente algunas situaciones que expresen rasgos diferenciales y que nos ayuden, luego, a avanzar en las conclusiones.

En 1871, luego del triunfo de los prusianos sobre los franceses, Guillermo I, fue proclamado emperador de Alemania en el palacio de Luis XIV en Versalles. Después de haber vencido en tres guerras, Bismark, el canciller del nuevo Reich, pudo dirigir lo principal de su atención hacia la política interna con propósitos de consolidar así su obra de construcción nacional. Durante ocho años el gobierno imperial se comprometió en una lucha por reducir la influencia de los católicos alemanes (liberales), pero, durante ese tiempo las corrientes socialistas se

fortalecieron en grado tal que, en 1878, el Canciller decidió solicitar el apoyo de los católicos (agrupados en lo que, curiosamente, se denominaba "partido de centro") para emprender una reorientación que le disputara a los socialistas el apoyo popular.

En estas condiciones fue que Alemania surgió como la primera gran potencia que inició "un experimento de seguridad social a gran escala". En 1883, el Reichstag aprobó una ley de seguro de salud que brindaba a sus beneficiarios hasta trece semanas de cuidados médicos al año. En 1884, se promulgó la ley de seguro contra accidentes y en 1889, una ley en favor de los ancianos y los inválidos. Entre 1885 y 1900 se pagaron casi 50.000.000 de solicitudes de beneficio por conceptos de enfermedad, accidentes y vejez.

Frente al éxito del experimento alemán, otras naciones europeas impulsaron legislaciones similares antes del fin de siglo: las leyes de seguro contra enfermedad, las compensaciones por accidentes del trabajo y las pensiones por vejez, fueron promulgadas en Austria-Hungría, Dinamarca, Noruega, Bélgica, Suiza, Italia y Francia.

En el caso alemán, que se constituyó en modelo para los demás países en un período de poderoso crecimiento y expansión, claramente se trató de una iniciativa preventiva en que, por decisión del gobierno de Bismarck, el Estado se adelantó a institucionalizar soluciones a la desigualdad y, así, quitar presión al descontento social.

Una situación más compleja fue la que se procesó en Inglaterra, donde el período 1895-1914 se debe dividir en dos partes: una década de gobierno conservador (tory) que va de 1895 a 1905, seguida luego por un período de control liberal, que corrió de 1906 al inicio de la guerra en 1914.

Los conservadores accedieron al poder en un momento de alta exaltación nacionalista, marcada sentimentalmente por el jubileo de la reina Victoria (60 años de expansión capitalista e imperial) que fue celebrado con gran pompa. Los conservadores buscaron recoger y traducir estos sentimientos en un programa positivo de fortalecimiento de la influencia exterior amenazada por la emergencia de otras

6. Estas medidas acarrearón un inesperado incremento del público lector en Europa occidental. Este hecho, unido a la sustitución del papel de trapos por el de pulpa de madera y a las innovaciones técnicas en la imprenta (el linotipo, la prensa plana, el alimentador y plegadora automáticos...) multiplicaron la circulación y recepción de informaciones y de noticias.

potencias y así fue que se embarcaron en la guerra sudafricana (contra los boers)<sup>7</sup> que, si bien estableció definitivamente la dominación inglesa en todo el territorio del Sur del Africa, resultó muy costosa, tanto en dinero como en prestigio internacional.

Fue así que el Ministerio conservador propuso un arancel proteccionista a todos los productos que se importaban desde fuera del imperio, pero esos impuestos, que hubieran ayudado a los industriales ingleses a competir con los productores alemanes y de Estados Unidos, también habrían elevado el costo de vida de los trabajadores y de las clases medias en Inglaterra; la reforma tributaria se discutió hasta el punto que dividió al partido conservador.

El gobierno, ahora en minoría en el Parlamento debió llamar a elecciones y, en 1906, se conformó una mayoría nueva, integrada por el partido liberal y una naciente, pero creciente, minoría laborista. En este vuelco electoral, la ciudadanía manifestó su voluntad de no seguir el programa nacionalista-imperialista-proteccionista de los conservadores.

La alianza liberal-laboralista atacó enérgicamente la cuestión social. En 1908 una ley hizo responsables a los patrones del bienestar de los obreros y estableció compensaciones para trabajadores que sufrieran accidentes o quedaron incapacitados para laborar; en 1908 una ley de pensiones por ancianidad decretó, con cargo al tesoro nacional, el pago de anualidades para trabajadores por encima de los 70 años. En 1909 se estableció el salario mínimo y se decretó la formación de juntas que debían fijar los montos de remuneraciones básicas en determinadas ocupaciones especialmente mal pagadas; tres años más tarde estas medidas se hicieron extensivas a toda la industria del carbón. En 1911 se aprobó una ley nacional de seguro obligatorio contra enfermedad, invalidez y desempleo.

Para equilibrar el presupuesto nacional, el Ministerio de Hacienda propuso nuevos impuestos (un impuesto progresivo sobre las rentas, elevó el

impuesto a las herencias, y estableció una estimación de incremento no ganado resultado del aumento, que favorecería al propietario, en el valor de las tierras).

Esta reforma tributaria fue aprobada por la Cámara de los Comunes, pero fue bloqueada por los Lores; entonces el gobierno liberal-laborista recurrió al electorado y ganó el plebiscito<sup>8</sup>.

En todo caso, la carga sobre la Tesorería se hizo demasiado fuerte porque los gastos sociales se decidieron en un periodo en el que subían las tensiones internacionales y los fondos que se dedicaron a este nuevo propósito aparecieron cada vez más difíciles en tanto reducían las sumas disponibles para defensa. Fue así que, a medida que se acercaba el Umbral de 1914, los conservadores pudieron agitar el desprestigio de la nueva legislación.

## CONCLUSIONES

Los procesos que hemos considerado a lo largo de estos párrafos, permiten esbozar alguna reflexión conclusiva que, en todo caso, dice más a la naturaleza de las políticas sociales y sus relaciones con las organizaciones sociales, y dice mucho menos al "quehacer" práctico en la coyuntura actual que es otra y distinta de la que hemos recorrido aquí.

Lo primero que nos resulta importante destacar es la relevancia del contexto nacional en el cual, se disputa por las políticas. En el caso paradigmático de Alemania, se trató de un contexto de paz y de crecimiento económico. La paz, social e internacional, que había construido el gobierno de Bismarck permitieron levantar la mirada al mediano y al largo plazo y dispusieron favorablemente a invertir en las condiciones que privilegiarían esos procesos.

El crecimiento sostenido de la economía permite que el sistema disponga de fondos que, si bien

7. La Colonia del Cabo había sido fundada por los holandeses en 1652 y pasó a jurisdicción inglesa, luego de las guerras napoleónicas, cuando se fijaron sus límites hasta la rivera sur del río Orange. Los antiguos colonos holandeses (boers) empezaron a migrar hacia el norte alrededor de 1835 y, en 1852, los ingleses reconocieron oficialmente a los territorios situados al norte del río Vaal (República Sudafricana) y al norte del río Orange (Estado Libre de Orange). Sin embargo, cinco años después se descubrieron diamantes entre los dos ríos y en 1871 se encontró oro en el Transvaal, lo cual llevó a los ingleses a desconocer el acuerdo de 1852.

8. En un segundo recurso a los votantes, se logró privar a la Cámara de los Lores de la facultad de bloquear las medidas hacendarias.

no son suplementos inesperados ni los empresarios los van a conceder sin dificultad, de hecho no socavan cualitativamente las ganancias del capital, ni -menos aún- las bases de su funcionamiento.

En Inglaterra los liberales y laboristas pudieron avanzar sostenidamente mientras el contexto estuvo marcado por la prosperidad y la paz, pero las reformas, llevadas institucionalmente, se interrumpen en el momento en que se impone el peligro de la guerra (y que la prioridad de los gastos es la defensa).

El esquema simplificado de percepción de las relaciones entre Estado y sociedad, que tantas veces se ha aplicado a la comprensión de la acción social pública, supone que los beneficios de las políticas sociales van a disolver, o al menos a domesticar, la movilización popular. El supuesto que subyace a esta percepción es la cosificación de las "necesidades", como si las necesidades fueran una *ausencia* con cantidad determinada. Las respuestas oficiales resultan necesariamente insuficientes cuando se las mide con un metro de total equidad. Sin embargo, pueden rebajar esas necesidades hasta el grado que la movilización consecuente sea absorbible por la institucionalidad. La realidad de las "necesidades" no es esa; incluso cuando se la reduce a las solas "necesidades materiales"—lo cual, ya es una limitación deformante—ella se relaciona con referentes tan dúctiles y movibles como expectativas y capacidades.

Lo que nos muestra el caso inglés, e incluso el caso alemán, es que existen situaciones —cuando la organización de los beneficiarios ha estado muy comprometida con las elaboración y gestión de demandas— en que la materialización de la política social representa un fortalecimiento de la identidad de la movilización. Podemos suponer (no más que eso, puesto que la información que manejamos aquí no nos permite asegurarlo) que ello no sucede en los casos en que las organizaciones confían el encargo de sus intereses a dirigentes carismáticos y populistas, mientras que sí ocurre cuando la construcción y

la aprobación de la política se enfrenta como ocasión de participación y de educación social.

Es decir que por su naturaleza propia, las políticas sociales están abiertas a las dos posibilidades, y lo que decide cual de esas potencias es la que se concreta, es la intención y la forma como las decisiones y los gestores de las políticas enfrentan el proceso.

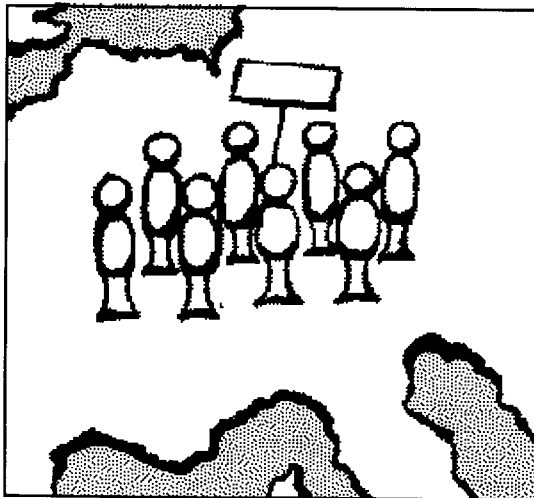
El esquema simplificado de comprensión ha tendido a ver una relación lineal entre presión social y concreción de beneficios por parte del Estado. Eso no es así. En el mismo período que en Inglaterra se construía y se ampliaba la legislación social, en Francia, donde la huelga general se utilizó más como arma política y de modo más agresivo que en ningún otro país de Europa, el gobierno ordenó a la policía detener a los dirigentes de la poderosísima Confederación General de Trabajadores y reprimir abiertamente a los manifestantes en las calles, y así, disolvió la huelga por la jornada de 8 horas, en 1906.

Lo que buscamos señalar es que la concesión no es el único camino que tenían los gobiernos clasistas frente a la presión social. De allí que cuando la presión social resulta en un beneficio para quienes presionan, es porque concurren una serie de otros factores que, en su conjunto, concretan esta opción y no otras. Es a esos factores que debemos atender en el análisis y construir un modelo de comprensión más complejo que la simple relación directa entre acción-reacción.

Más allá del contexto de paz y de estabilidad que hemos señalado al inicio de estas conclusiones, el caso inglés nos muestra la necesidad que la

movilización social esté articulada con una organización política (el partido laborista) con capacidad de traducir, presentar y ganar, las demandas sociales en el código de las políticas.

Es la pinza entre la movilización (actuando desde la sociedad civil) y la organización partidaria (operando desde la sociedad política), cada una en su código propio, lo que mueve hacia conquistas de



beneficios sociales. Esto sólo sucede cuando los partidos que representan las demandas de los sectores populares y se apoyan en ellos, realmente poseen poder político como para impulsar reformas, de calibre tal, que signifiquen transformaciones profundas, que respondan a la expectativa de los trabajadores. Eso fue lo que sucedió en Inglaterra, pero no pasó en Alemania.

Es que —y este es un dato muy importante— a diferencia de Inglaterra, Alemania no era propiamente una monarquía parlamentaria. Existía el parlamento en el que estaba representado el SDP, pero dicho parlamento no tenía capacidad para impugnar al gobierno por un voto adverso de mayoría y obligar a un cambio de primer ministro.

Es así que la representación política del movimiento de trabajadores no pudo nunca transformarse en gobierno e impulsar políticas que tradujesen las demandas de la movilización como sucedió en Inglaterra.

Eso fue lo que no pasó en Alemania y fue así cuando el poder fue copado por el genio político de Bismarck. De este modo, las políticas sociales constituyeron principalmente iniciativas *desde* la dominación que sirvieron para desmovilizar la iniciativa social.

Según nuestro punto de vista, las experiencias parecen indicar que en la medida en que se articula la dialéctica entre estos dos niveles (el que corresponde a los partidos y el que toca a la movilización social) surge una sinergia que favorece los efectos que ambos persiguen. Por el contrario,

cuando no existe esa articulación (o cuando es débil subordinación de uno a otro) los políticos pierden contacto con el país real o las movilizaciones rebotan contra un interlocutor frente al cual no tienen ni capacidad ni discurso para influir.

Ante la pregunta precisa que originó esta reflexión ¿acaso las políticas sociales deben entenderse como conquistas del movimiento popular o, por el contrario, como expresión de las maniobras estabilizadoras de gobiernos populistas?, el recorrido que hemos realizado, nos parece, permite concluir que las políticas públicas son por naturaleza contradictorias (en el sentido filosófico del término), es decir, que son instrumentos que, en sí mismos, incluyen y ofrecen más de una sola posibilidad de evolución y cuyo sentido, en concreto, se va a definir a partir de los contextos en que se incluye y de las decisiones que asuman los sujetos que se comprometen en esas políticas.

Esta afirmación general, que así planteada puede resultar muy obvia, nos parece que señala caminos para aquellos profesionales que, sin desempeñarse en los niveles más altos de decisión, van a tener responsabilidades en la concreción de los diseños, de los procedimientos y de la gestión de las políticas; puesto que es nuestro interés relevar la importancia que en esos niveles tienen, las maneras y formas de proceder para que la política, en concreto, constituya una oportunidad que apoye la organización y movilización o que las subordine al statu quo ●