c. 2

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL

Distr.
LIMITADA

LC/L.363
11 de diciembre de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

PARTICIPACION COMUNITARIA, ESTADO Y DESARROLLO HACIA LA INCORPORACION DE LA DIMENSION PARTICIPATIVA EN LA FORMULACION Y EJECUCION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO */

*/ Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

85-11-1671

c.2

INDICE

/Resumen

Resumen

El presente trabajo se sitúa en el marco de la discusión llevada a cabo por la División de Desarrollo Social de la CEPAL con miras a precisar el significado de distintas formas de gestión y de control democrático en las propuestas de organización económica alternativa, así como evaluar el potencial de tales propuestas para promover la participación de los sectores populares y la creación o fortalecimiento de un estilo de desarrollo democrático.

Su objetivo es señalar, mediante el examen de algunos temas específicos, las tensiones implícitas en la relación entre participación comunitaria, Estado y desarrollo, destacando asimismo que, al hacerse cada vez más compleja la práctica de la participación popular en nuestras sociedades, es imposible dar una respuesta simple y aplicable a todos los casos sobre cómo tornar factible y permanente la participación popular en el desarrollo.

En el segundo capítulo, que trata de los diversos significados de la participación, se parte de la indagación ¿por qué participar? para luego analizar lo que es la participación, y las relaciones conceptuales y prácticas entre participación, clase social, cambio y Estado.

En seguida se introduce una discusión respecto de los objetivos que se pretende alcanzar gracias a la participación, para lo cual se destacan los diversos contenidos del desarrollo, la participación como un medio para la producción de cambios en la sociedad o como un fin en sí misma, y, finalmente, las implicaciones de la incorporación de la dimensión participativa en los procesos de formulación y ejecución de políticas.

El cuarto capítulo destaca las múltiples formas que puede asumir, en cada situación histórica, la defensa de los intereses de los actores sociales presentes en una comunidad, así como las distintas estrategias para promover la participación de tales actores a través de sus organizaciones de base. Especial atención se presta a la evolución histórica de conceptos tales como la autogestión, la ayuda mutua y la cooperación. El capítulo termina con la presentación de los requisitos necesarios para hacer efectiva la participación de la comunidad en el desarrollo.

En el último capítulo se subraya la importancia de que, en el diseño mismo de las estrategias para la participación comunitaria en programas de desarrollo, se tengan en cuenta algunos postulados y dimensiones básicas del comportamiento de las organizaciones públicas. Se pretende, de ese modo, contribuir para que se expliciten las tensiones señaladas al inicio del análisis y se puedan superar algunos obstáculos que surgen inevitablemente ante cualquier propuesta de desarrollo participativo.

El documento contiene, además, una amplia referencia bibliográfica sobre los temas estudiados.

/I. INTRODUCCION

I. INTRODUCCION

El presente trabajo representa la continuación de los esfuerzos de reflexión llevados a cabo por la División de Desarrollo Social de la CEPAL con miras a precisar el significado de distintas formas de gestión y de control democrático en las propuestas de organización económica alternativa y evaluar el potencial que presentan tales propuestas para promover la participación de los sectores populares y para crear o fortalecer un estilo de desarrollo democrático.

Desde esta perspectiva, se trata, pues, de seguir en la misma dirección de los planteamientos introducidos en nuestro primer documento sobre el tema, cuando se intentó establecer un marco conceptual para el estudio de una forma organizacional específica para la producción de bienes y servicios: las cooperativas.1/

Por otra parte, el trabajo tuvo como objetivo inicial satisfacer la necesidad de un texto base para el Curso de Planificación de Servicios para el Desarrollo Rural-Regional, que se realizó en Asunción del 5 de agosto al 6 de septiembre de 1985, organizado por la Secretaría Técnica de Planificación de la República del Paraguay, el Centro de Estudios Regionales Urbano-Rurales (CERUR, Rejovot, Israel) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

Se postula que existe ya el consenso generalizado de que una movilización de recursos de la magnitud que se requiere para el desarrollo rural integrado no se puede realizar, con alguna posibilidad de éxito, sin la participación activa de la población en la toma de decisiones y en la ejecución de los planes de desarrollo, así como en la distribución de los beneficios.2/

Se supone, además, que en el traspaso de ese reconocimiento del plano normativo a la práctica social, frecuentemente se producen distorsiones que terminan por subvertir o, por lo menos, obstaculizar las intenciones y los objetivos declarados inicialmente. Pocos son, por ejemplo, los proyectos en que se toma en cuenta, anticipadamente, el hecho de que para que los estratos más desposeídos de la población puedan participar efectivamente en el proceso de desarrollo y usufructuar sus resultados, es indispensable eliminar una serie de barreras estructurales que imposibilitan una amplia participación comunitaria, como el acceso a los bienes y servicios, que, debido a las desigualdades iniciales en la distribución del ingreso y de la propiedad, impiden el acceso a la influencia socioeconómica y política.

De este modo, se pretende señalar, mediante el examen de algunos temas específicos, cuáles son las tensiones implícitas en la relación participación comunitaria-Estado-desarrollo. Nuestra intención no es la de contribuir al debate normativo y conceptual sobre el tema, tarea que se acercaría mucho más a la de un tratadista de las teorías del Estado y de la Democracia, y que, por el mismo motivo, estaría mejor situada en círculos de discusión académica que en una institución con los mandatos y las características de la CEPAL.

/Los capítulos

Los capítulos que siguen tienen como propósito más bien ofrecer un instrumental teórico que permita distinguir aquellos elementos claves que, al ser considerados en el diseño de programas y proyectos de desarrollo contribuirían a la incorporación de la dimensión participativa en la planificación.

Al hacerse cada vez más compleja la práctica de la participación popular en nuestras sociedades, lo que involucra cuestiones como el significado de la democracia en la base, los límites de la participación impulsada desde un Estado siempre tentado a transformarla en movilización y control social, y la autonomía de las organizaciones populares frente a la presencia cada vez más avasalladora de la burocracia pública y privada, es imposible dar una respuesta acabada y aplicable a todos los casos sobre cómo tornar factible y permanente la participación popular en el desarrollo.

Desde luego, las variables que intervienen en el proceso de participación son múltiples y dinámicas, lo que significa que componentes básicos en cualquier estrategia de desarrollo de carácter participativo pueden asumir signos contrarios en distintos momentos y para distintos actores sociales. Hay unanimidad, por ejemplo, en abogar por una amplia descentralización de las acciones estatales, como un requisito imprescindible para que se pueda concretar la participación de la comunidad en las decisiones que afectan a su propio destino.3/ Sin embargo, como uno de los objetivos del desarrollo es el de promover cambios estructurales en la sociedad y, además, como la práctica de la participación es necesariamente conflictiva puesto que posibilita, a lo largo del tiempo, la emergencia de intereses divergentes, la tendencia a la descentralización se desenvuelve paralelamente al movimiento por establecer algún grado de centralización que permita la resolución de las situaciones difíciles y, de ese modo, transformar probables callejones sin salida en oportunidades de desarrollo y de profundización democrática.4/

Por otra parte, el propio debate sobre el desarrollo se caracteriza, en la actualidad, por un profundo cuestionamiento, tanto a nivel de formulaciones normativas como en términos de prescripciones para la superación de la crisis económica, social y política que afecta a todos los países de la región, independientemente, los regímenes políticos, los niveles iniciales de crecimiento y los estilos o estrategias de desarrollo adoptados. Si le sumamos a la coyuntura actual una cierta dosis de perplejidad política, en la medida en que el aparente cierre del ciclo de regímenes militares ocurre en un momento de pérdida de significado de las opciones tradicionales de cambio social, ya sean autoritarias, neoliberales, desarrollistas, reformistas o revolucionarias,5/ se puede apreciar muy fácilmente la imposibilidad de proponerse modelos o respuestas simples y acabadas a la cuestión de cómo incorporar la dimensión de la participación popular en la formulación y ejecución gubernamentales de estrategias y programas de desarrollo.

En suma, hoy día, más que en cualquier otra época de la historia de nuestros países, los ideales de libertad, justicia social y equidad asumen un carácter de condición sine qua non en cualquier proyecto de reconstrucción democrática. Con igual fuerza se impone el reconocimiento, tanto por parte de los "excluidos" como de los que se han apropiado de los resultados del desarrollo dependiente, que una sociedad sólo puede proclamarse democrática en la medida en que permita el ejercicio real y cotidiano de esos ideales a través de las instituciones que regulan las vidas de sus ciudadanos.

/Esta comprobación

Esta comprobación es la que determina la necesidad urgente, por un lado, de "aterrizar" el debate acerca de la participación popular y el desarrollo, abandonando momentáneamente el estudio de los orígenes del Estado y del Imperativo Democrático, y, por otro lado, de no perder de vista que la participación a nivel macrosocial, que se define por democracia, impone límites precisos a la profundización de la participación popular más allá del nivel microsocial.6/

Es precisamente entre esos dos extremos --el tratadismo académico, que logra resolver todos los dilemas societales gracias a niveles cada vez más abstractos de análisis, y el pragmatismo ingenuo y apresurado que imagina producir cambios políticos estructurales a través de prácticas microsociales-- que este documento busca situarse.

II. LOS DIVERSOS SIGNIFICADOS DE LA PARTICIPACION

A. ¿Por qué participar?

Antes de entrar en el tema, es necesario hacer una acotación inicial. Difícilmente se podrá encontrar algún individuo o gobierno que no defienda la participación popular como algo intrínsecamente bueno y necesario al desarrollo pleno de las potencialidades del ser humano. No es de extrañarse, por tanto, que gran parte de las resoluciones solemnemente aprobadas en foros internacionales, así como la propia Carta de las Naciones Unidas, consideren implícita o explícitamente la participación como un derecho humano universal.

Desde luego, hay que reconocer que un acuerdo tan generalizado sólo se ha hecho posible porque "contiene cierta dosis de hipocresía y requiere, también, un acuerdo tácito de no llegar a definir el término en forma precisa".7/

No obstante los diversos significados que se atribuyen a la idea de participación, que serán analizados a continuación, aunque con abstracción de su uso retórico,8/ lo cierto es que existe un supuesto implícito al asignarse importancia a este concepto, tanto como un derecho humano (un fin en sí mismo) como un instrumento que garantice a la población influir en la adopción y ejecución de decisiones de desarrollo. Este es el que todas las personas desean participar y lo harán siempre y cuando se les permita. En ese aspecto parecen estar todos conformes. La teoría democrática occidental lo vincula a las aspiraciones del individuo respecto de su autodeterminación, mientras que para las teorías socialistas esos deseos se fundan en la lucha de los trabajadores por superar la alienación y convertirse en sujetos del desarrollo.9/

Sin profundizar demasiado en esto, que escapa a los objetivos del documento, cabe señalar la existencia de una vasta literatura que indica, sobre la base de investigaciones empíricas, que esa hipótesis no siempre se realiza y que, por consiguiente, asumirla como un hecho puede producir muchas falsedades.10/ Apatía, obediencia a la autoridad, poca inclinación a asumir responsabilidades y riesgos, y la internalización por parte de los sectores dominados de su "inferioridad natural" o "incapacidad inherente" para organizarse, son todos factores que operan en contra de la tendencia, llamada "natural", del ser humano a participar.

Por consiguiente, antes de iniciar cualquier acción orientada a promover la participación de la población en proyectos de desarrollo, se hace indispensable plantearse la pregunta: ¿por qué participar? Eso implica una reflexión, desde la perspectiva de los grupos involucrados, acerca de su extracción social, valores y normas de conducta, así como de la experiencia histórica de esos grupos en los procesos políticos de deliberación, e irá produciendo, por cierto, distintas respuestas en distintas sociedades y en diferentes épocas.

/B. ¿Qué

B. ¿Qué es la participación?

En un intento de reducir el concepto a su expresión más simple, se puede decir que participar significa un acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella.

Esa definición nos permite descalificar, de partida, algunas prácticas que comúnmente se confunden con la participación, y que en algunas oportunidades sirven de eficiente disfraz para enmascarar el ejercicio de la dominación.

Lo primero que hay que rescatar es que la participación representa un acto de voluntad individual. Supone, asimismo, una decisión del individuo en cuanto a determinar si los "costos" de participar en una determinada actividad, tales como el tiempo que tendrá que dedicar a ella, el esfuerzo personal, el perjuicio que importará el dejar de realizar otras actividades, etc., supera el valor que el mismo individuo asigna al beneficio (material, de status, de influencia, etc.) que espera obtener.11/ No se puede, por lo tanto, imponer la participación como un acto de coerción o, dicho de otra forma, no se puede calificar de participativo a un proceso que no permite a los individuos la decisión de no participar en caso de que consideren que "no vale la pena".

Pero la participación trasciende el acto individual. Para que sea efectiva hace falta una acción colectiva y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva. Eso significa que, por ejemplo, los espectadores de una obra teatral no se definen como participantes por el hecho de que hayan decidido individualmente asistir a ella, y que alguna forma de organización colectiva la hizo posible por no haber un proceso de interacción social que posibilite caracterizar una decisión colectiva, o sea, expresar una voluntad colectiva, esos individuos están en realidad asistiendo al resultado acabado de algo para lo cual no contribuyeron en absoluto. Del mismo modo, no se pueden considerar como participación las diversas modalidades de información y consulta, tales como los comités y grupos asesores en que los individuos simplemente opinan sobre programas establecidos previamente por alguna instancia superior y en los cuales se manifiesta la consulta no como un derecho establecido, sino como un acto unilateral de voluntad de quien la formula,12/ aunque esos mecanismos, como se verá adelante, desempeñen un papel importante en el proceso de participación.

Finalmente, la práctica de la participación supone un sentimiento de pertenencia y, al mismo tiempo, de intervención. Muchos proyectos se definen como participativos porque suponen el compromiso de la población con la ejecución "física" del proyecto. Por supuesto que en muchas oportunidades lo que se busca es, so pretexto de la participación, disminuir los costos del proyecto mediante la utilización de mano de obra barata. Sin embargo, aun en aquellas situaciones en que se cree promover una auténtica participación por esa vía, tenemos que reconocer que eso es falso, pues para que exista una auténtica participación de la comunidad en el desarrollo, más que hacerse cargo de su puesta en práctica (si bien eso pueda producir un sentimiento de pertenencia) se hace indispensable determinar su grado de autonomía para intervenir en el proceso e introducir modificaciones en el diseño inicial, o sea, participar en igualdad de condiciones

/con los

con los responsables del proyecto, normalmente agentes del gobierno local o central, en las decisiones relativas a la ejecución.13/

A partir de esa concepción preliminar, sobre los significados de la participación, que nos ha permitido distinguir también lo que no es participar, convendría analizar ahora dos importantes dimensiones de la participación: la primera se podría denominar la dimensión social o corporativa, cuyo equivalente es el cambio social, que enfatiza la participación como una forma de intervenir en asuntos públicos y como una acción colectiva necesariamente conflictiva; y una segunda dimensión, política, cuyo equivalente es la democracia, en que se considera la participación como una expresión de los estratos populares para lograr su ciudadanía y constituirse en sujeto de su propio desarrollo, así como una estrategia para cambiar la distribución de poder en la sociedad y como un rechazo al verticalismo del Estado.

C. Participación, clases sociales y cambio

La participación en proyectos de desarrollo, en su dimensión social, pone de relieve los procesos que ocurren en la base de la sociedad y que, por lo mismo, se relacionan con la comunidad definida en función del territorio. Tiene por objetivo, tal como se afirmó anteriormente, la demanda de la comunidad de intervenir en las acciones diseñadas para la producción de cambios en su entorno físico y social. Sin embargo, para que eso pueda ser efectivo, se supone un alto grado de organización y de movilización de recursos, así como un mínimo de poder, principalmente si se trata de privilegiar a las mayorías postergadas en etapas anteriores de desarrollo.

Por lo menos dos problemas o tensiones emergen de la participación social así entendida. En primer lugar, existen suficientes evidencias de que participan más los que ocupan una posición privilegiada en la estructura socioeconómica y los que disponen de suficientes recursos (financieros, de información y de capacidad de análisis) para hacer efectiva su intervención en los asuntos públicos.14/

Eso significa que ampliar los espacios de participación para los sectores populares supone cambios significativos en las relaciones y la distribuicón de poder. El hecho, además, de que tal ampliación no ocurre en un vacío social y político, sino que, por el contrario, se da en medio de relaciones de clase preexistentes, hace que la participación asuma un carácter intrínsecamente conflictivo

Por un lado, los estratos más desposeídos de la población lucharán por aumentar su control sobre los recursos y las instituciones comunales y públicas, a fin de hacer real el ejercicio de la participación en la acepción atribuida por Angel Flisfisch:15/ no solamente serán legítimamente admitidos a la discusión de los asuntos sobre los cuales se adoptará alguna decisión colectiva, sino que adquirirán el derecho a exigir que sus planteamientos se reflejen de algún modo en la decisión colectiva.

Por otro lado, las clases y grupos que se han favorecido con el estilo de desarrollo vigente no tendrán buena disposición para compartir el control de las instituciones reguladoras, puesto que ese control es lo que ha permitido que se

/apropien de

apropien de los resultados del desarrollo en una proporción infinitamente superior a los "hasta ahora" excluidos, y frecuentemente a costa de éstos.

En algún lugar en el medio, probablemente arriba, se encuentran los representantes de las estructuras estatales responsables de los proyectos de desarrollo, teóricamente los más interesados en promover la participación como un instrumento de cambio que permita a la comunidad actual adaptarse a las nuevas conformaciones económicas y sociales. No obstante su aparente neutralidad, los expertos estatales poseen también intereses específicos que, en ese caso, se refieren a promover aquella participación necesaria y suficiente para el cumplimiento de los obejtivos de desarrollo definidos "técnicamente". No es en absoluto ajeno a la experiencia de los países latinoamericanos el enfoque que postula "que sólo los expertos pueden determinar las soluciones correctas y que la participación democrática en política debe consistir sobre todo en escuchar a los expertos y obrar en consecuencia".16/

El encuentro de distintos grupos y clases sociales en la participación, a través de la "mediación" de un grupo burocrático que también posee intereses específicos, implica por cierto algún grado de conflicto, aunque no necesariamente posiciones antagónicas irreconciliables. Pero es cierto, y nunca estará demás recordar, que los esfuerzos por ampliar la participación de los estratos populares "hasta ahora excluidos" se orientarán hacia recursos que sólo pueden existir y reproducirse si esos sectores siguen ocupando una posición subordinada, y se dirigirán hacia instituciones que tienden a reaccionar frecuentemente en forma burocrática, manipulativa y represiva.17/

El otro tipo de problema o tensión mencionada al inicio de esta sección se refiere a la relación entre participación y cambio social. Se trata en verdad de otra forma de enfocar la tensión entre participación, clases sociales y burocracia.

La participación en el desarrollo tiene por objeto producir cambios de todo orden, tanto en la esfera pública como en la privada. En cuanto se logre un desarrollo que refleje más fielmente las aspiraciones, necesidades y demandas de los grupos históricamente más postergados de la sociedad, se espera también lograr una distribución más equitativa de los bienes, los ingresos y el poder. Al mismo tiempo el objetivo es transformar las relaciones personales al interior de diversas manifestaciones del mundo privado, entre ellas la familia, de modo que se posibilite la internalización de actitudes y valores "modernos" compatibles con el proceso de desarrollo y que, en cierta medida, imprimen un sentido de pertenencia a la sociedad nacional en mayor grado que el sistema tradicional de relaciones y lealtades locales.

Pese a la probable concordancia de todos los grupos con respecto a la legitimidad de esos objetivos, no siempre se tiene debidamente en cuenta, en el proceso de planificación, que se hacen necesarias una serie de transformaciones estructurales que no se producen sólo por el hecho de que la estrategia adoptada sea participativa.

/La mayoría

La mayoría de los proyectos llamados de desarrollo rural, por ejemplo, persiguen transformar las relaciones en el campo para permitir la penetración de la agricultura moderna en un ámbito dominado por la economía campesina, de subsistencia. Lo que se quiere subrayar aquí es que una empresa de tal envergadura no puede adquirir alguna permanencia, sin provocar más distorsiones y desigualdades que las ya existentes, sin que se lleve a cabo, por ejemplo, un programa de reforma agraria que democratice el acceso a la propiedad de la tierra. Asimismo, no se puede concebir la participación, en ese caso, de los campesinos si no se permite el surgimiento de organizaciones que defiendan autónomamente sus intereses, tales como sindicatos rurales, cooperativas u otras. Es precisamente en ese momento que el consenso logrado acerca de los objetivos generales de cambio asumen un carácter conflictivo que, de no ser previsto y bien administrado, echa a perder hasta las más sinceras intenciones participativas.

A modo de conclusión, se puede decir que la dimensión social de la participación, al señalar los conflictos entre esa meta, los intereses de distintas clases sociales y los propios requerimientos de cambio estructural, plantea importantes desafíos en materia de planificación. El reconocimiento de esas tensiones permanentes implica una gran dosis de tolerancia, flexibilidad y capacidad de negociación no sólo entre los diversos actores sociales, sino que principalmente por parte de los planificadores y demás representantes del Estado.

D. Participación comunitaria y el Estado

Todo intento de aumentar los ámbitos de la participación popular supone, entre otras cosas, transformaciones en las relaciones de poder. La distinción que se acaba de hacer entre su dimensión social y política es, por tanto, mucho más objetiva y formal, que de fondo.

En efecto, las fronteras entre la participación social y el poder político se desvanecen tan fácilmente en la práctica que muchos autores sostienen que, de no haber una contrapartida a nivel del sistema político de la participación en la base, no es posible imaginarse un proceso de desarrollo que signifique un avance significativo para los grupos marginados.18/

Sin embargo, nuestra posición se acerca más a la de los que afirman que el desarrollo político de una sociedad al menos condiciona, cuando no determina, todas las dimensiones constitutivas de la participación, planteándose así que la diferencia entre regímenes democráticos o autoritarios, si bien fija la orientación de la participación en las decisiones colectivas, admite también subtipos de participación según sus características inclusivas o excluyentes.19/

La participación abarca, desde luego, el ejercicio de derechos garantizados por las leyes e incluso la Constitución de un país, tales como el derecho de pertenecer a un partido y participar en los procesos electorales, el derecho de reunión y el derecho de manifestarse públicamente. Al extender ese conjunto de derechos individuales a la participación comunitaria, la idea de promover la intervención de la población en las decisiones relativas al desarrollo asume un

carácter de

carácter de lucha por hacer efectiva la ciudadanía a todos los sectores sociales, así como un medio de controlar y, de ser necesario, frenar la dominación estatal.

Del mismo modo que el análisis de la dimensión social de la participación puso de relieve sus características de cambio y conflicto social, su dimensión política enfatiza los aspectos de realización de la ciudadanía y de defensa ante la tendencia verticalista del Estado.

Se puede ilustrar de una manera sencilla la importancia de esos aspectos para una planificación participativa. Cuando se afirma, por ejemplo, que la participación en el desarrollo se orienta a reducir las desigualdades socioeconómicas, se parte del supuesto de que los bienes materiales se caracterizan por su escasez y se encuentran en la actualidad distribuidos de una manera no equitativa. Ahora bien, se puede suponer que existe, además, otro tipo de bien escaso, que sería el "poder". Tal como la dificultad de acceso a los bienes materiales define la situación de pobreza socioeconómica, que se pretende erradicar a través del desarrollo, así también se puede clasificar la distancia de los sectores populares respecto del poder como "pobreza política".20/

La participación, concebida en un contexto de desarrollo que abarca situaciones iniciales de extrema pobreza socioeconómica y política, adquiere, pues, para los sectores populares un carácter estratégico de suma importancia. Significa la lucha para conquistar su ciudadanía, en cuanto individuos, y para conquistar el rol de sujeto de su propia historia y desarrollo, en cuanto grupo social, actualizando en esa forma "la pretensión del hombre de ser autor de su propio drama, que se desenvuelve en un escenario preconstruido en el que, simultáneamente, están presentes otros actores con variados libretos".21/

Lo que debe destacarse aquí, y que merecería una atención especial en el diseño de proyectos de desarrollo comunitario, es que los actores que participan en este "drama" lo hacen desde distintas posiciones relativas de poder y ciñéndose a libretos o "pautas de intereses" también distintos. Se trata, por tanto, de lograr incorporar a la escena actores que hasta ahora estuvieron alejados de cualquier posibilidad de actuación y, al mismo tiempo, abrir paso para que sus libretos adquieran mayor importancia que los de los actores tradicionales, lo que se intenta conseguir mediante acciones específicas tales como la descentralización del proceso de toma de decisiones, la asignación de mayor peso específico a las organizaciones comunales y a las instancias locales de la burocracia gubernamental, etc.

Finalmente, la dinámica de la participación popular, sea a escala local, rural o urbana, sea a un nivel más sectorial o de mayor generalidad, involucra un movimiento pendular que en un sentido desciende desde los planos ejecutivos y administrativos del Estado como una estrategia racionalizada y planificada, mientras en el otro ascienden las presiones sociales de las bases populares que traen consigo una variable carga de disensión y conflicto,22/ lo que permite el surgimiento de tendencias como el "tecnocratismo" y el "asambleísmo".

/El tecnocratismo,

El tecnocratismo, tal como se indicó en la sección anterior, se relaciona con un conjunto de valores y prácticas sociales resultantes de la sustitución de la política, en la resolución de los conflictos inherentes al desarrollo, por los especialistas técnicos. Representa, pues, la tendencia a concebir la estructura y la organización de la sociedad según principios propios de la técnica, donde prima un tipo de racionalidad adjetiva o instrumental, ligada a adecuar medios a fines preestablecidos. Desde esa perspectiva, la participación responde a una necesidad de imprimir mayor eficiencia a la acción gubernamental, teniendo en cuenta los aspectos relacionados con la asignación jerárquica de recursos, el control centralizado, etc.

El asambleísmo, en cambio, parte de una concepción de la democracia directa, ateniense, en que todos deben ser llamados a decidir sobre cualquier cuestión, no admitiéndose instancias intermedias de decisión. Así como el tecnocratismo reivindica para sí el monopolio del saber técnico, asignando el carácter de disfuncional a todo lo que no se conforme a los cánones de la racionalidad técnica, el asambleísmo niega todo conocimiento que no surja de las bases populares, puesto que éste se basa en una racionalidad sustantiva que, al cuestionar los medios utilizados para alcanzar un determinado objetivo, subordina la eficiencia a criterios políticos.

La distinción entre esas dos posiciones no ocurre, por supuesto, de una manera tan radical en la realidad, acercándose mucho más a tendencias constatables que a posiciones normativas respecto de la participación. Sin embargo, en la medida en que representan posturas que de hecho se manifiestan, vale la pena destacar el riesgo que implican para el éxito o fracaso de cualquier intento de planificación participativa.

Desde el punto de vista de los planificadores, por ejemplo, hay que evitar el apego a esquemas rígidos de formulación y ejecución de proyectos y, partiendo de la constatación de que la planificación centralizada es incompatible con la participación de amplios sectores sociales, ejercitar la capacidad de negociación y persuasión por sobre la del comando jerárquico.

Como contrapartida, las organizaciones populares deben evitar recurrir al asambleísmo como método de resolución de conflictos, puesto que el resultado final termina siendo siempre el inmovilismo, que sólo produce inestabilidad y niveles aún mayores de conflicto. La evidencia parece indicar que cuando la solución de un problema se prolonga por demasiado tiempo, poniendo en peligro la propia viabilidad política o económica de un determinado proyecto, son los propios miembros de las organizaciones de base quienes reivindican el retorno a las normas jerárquicas, frustrando así los objetivos de la participación.

III. LOS OBJETIVOS DE LA PARTICIPACION COMUNITARIA

Hemos intentado analizar en los dos primeros capítulos los principales conceptos contenidos en las propuestas para promover la participación de amplios sectores en programas de desarrollo, señalando al mismo tiempo las tensiones más importantes que inevitablemente se manifiestan al ponerse en marcha tales propuestas.

En ese sentido, el análisis precedente abarcó también, explícita o implícitamente, una discusión sobre los objetivos de la participación comunitaria, tanto desde el punto de vista del Estado como de los sectores involucrados. A continuación se tratará de reducir aún más los niveles de abstracción, retomándose para tal fin algunos de los aspectos ya mencionados.

A. Participación y desarrollo

Pareciera innecesario reabrir en esta oportunidad la discusión sobre los diversos significados del desarrollo y su evolución reciente. En la actualidad no hay muchas discrepancias entre socialistas o capitalistas, planificadores estatales o defensores del mercado como regulador y asignador de recursos, en cuanto a que el desarrollo se define como una sucesión de cambios societales orientados a viabilizar el funcionamiento de una sociedad en el largo plazo y garantizar el bienestar de todos sus miembros.

Sin embargo, al proponerse el tema participación y desarrollo se ha subrayado el hecho de que somos sociedades económicamente pobres y políticamente miserables. La experiencia reciente de desarrollo nos revela que las desigualdades en la distribución de los bienes e ingresos no sólo no han disminuido (en algunos casos incluso han aumentado), sino que se han acentuado las desigualdades en materia de disponibilidad y distribución de los recursos políticos.

El debate durante la última década respecto a la búsqueda de estrategias alternativas de desarrollo destacó también las insuficiencias del estilo prevaleciente para, según sea el caso, la construcción o profundización de la democracia en nuestra región.23/ Participar en el desarrollo tiene por objetivo, en consecuencia, satisfacer las necesidades básicas de la población en cuanto a alimentación, vivienda, salud, educación, etc., desde la percepción de los sectores involucrados y no a partir de los intereses globales definidos por el Estado. Se orienta además a compartir poder y recursos políticos escasos, tales como el acceso a la información, a fin de actualizar la lucha de todos los sectores sociales por su incorporación en la sociedad.24/

En forma análoga, algunos modelos específicos, como el de desarrollo rural integrado, reafirman que el objetivo de la participación, al movilizar a amplios sectores de la población rural, es el de garantizar la intervención de esos grupos, individualmente y por conducto de sus organizaciones comunitarias, en las decisiones que les afectan directa o indirectamente. Desde esa perspectiva, un objetivo de la participación en el desarrollo es eliminar las barreras

/estructurales que

estructurales que impiden que los sectores marginados influyan en el diseño del sistema de apoyo al desarrollo rural integrado y se beneficien de los servicios que lo componen.

El objetivo de participar implica lograr que lo hagan los individuos y grupos que no han participado hasta hoy, por su propia voluntad o por exclusión impuesta desde afuera. Implica, asimismo, lograr que los que tienen hoy día menos posibilidades de intervenir en los asuntos públicos pasen a contar con una estructura de oportunidades más amplia y pluralista. Para los primeros se trata de promover el surgimiento y fortalecimiento de organizaciones de base, mientras que para los últimos se intenta mejorar la relación entre los costos y los beneficios mencionados en la sección sobre "qué es la participación".

Por último, participar en el desarrollo tiene por finalidad, principalmente para las agencias gubernamentales de promoción y apoyo, conciliar o administrar los conflictos entre los intereses creados por el estilo de desarrollo vigente y la urgencia en proceder a cambios estructurales básicos (reforma agraria, reforma tributaria, reformulación de los sistemas de representación política, redistribución de ingresos y otros), lo que si bien implica la incorporación de amplios sectores sociales hasta ahora excluidos, significa también velar por que en el proceso no se creen nuevas formas de exclusión.

Cabe recordar en relación con este punto las experiencias de creación de organizaciones populares como las cooperativas y empresas autogestionarias que, en situaciones de bajos niveles de crecimiento económico, se niegan a abrir sus organizaciones a nuevos miembros o a socializar sus excedentes en las comunidades donde operan,25/ lo que ha llevado a algunos observadores a suscribir la tesis de que "en situaciones de escasez, todas las formas de organización contienen, en germen, procesos de exclusión y discriminación, aunque proclamen ideologías igualitarias".26/

Finalmente, nunca estará de más señalar que la "administración de conflictos" supone también buscar algún tipo de compromiso entre los principios constitutivos de la racionalidad técnica y de la racionalidad sustantiva, o sea, imprimir mayor eficiencia a los mecanismos de planificación y a la formulación y ejecución de programas de desarrollo, sin olvidar que, en materia de desarrollo participativo, los medios para lograr la participación de todos son tan importantes como el fin que se persigue: el desarrollo.

B. Participación como un medio o como un fin

A partir de la sección precedente podría parecer bizantina, o mero juego de palabras, una discusión acerca de si la participación es un medio o un fin en sí mismo. Pese al riesgo de ser trivial, se justifican algunos comentarios sobre el asunto.

Empecemos por el final, tanto de esta sección como de la anterior, afirmando que la participación como un medio es igualmente importante que la participación como un fin. En ese sentido, vienen a la memoria, de inmediato, las palabras de Ferdinand Lassalle:

/"No me

"No me presentes un objetivo sin estrategia, pues medios y fines se encuentran tan inseparables en ese planeta, que al elegir uno escogemos también al otro. Cada sendero distinto echa luz a diversos fines".

A pesar de lo que se acaba de decir, se puede distinguir la participación como un medio y como un fin, aunque se atribuya igual importancia a ambas, si se quiere hacer hincapié en determinadas situaciones históricas. El ex Presidente del Ecuador, Osvaldo Hurtado, ha defendido, por ejemplo, que "la participación constituye un método y un medio de profundización democrática y no un fin en sí misma" y que "no se participa por participar, sino para hacer efectivos los cambios sociales", advirtiendo que "caso contrario, se corre el riesgo de caer en cierta forma de espontaneísmo social, negativa para los mismos sectores populares que se quería promover".27/

Algunos llegan a asignar un contenido ético a la participación, entendida como la única forma de satisfacer las necesidades básicas hacia las cuales se orientan los esfuerzos desarrollistas.28/ Consideraciones éticas aparte, efectivamente tiene sentido plantearse como interrogante la posibilidad de que cualquier sistema de planificación, por más avanzado que sea, pueda definir lo que constituye una necesidad básica, comprobándose así la carencia de una estrategia o método participativo que permita definir esas necesidades y establecer prioridades.

Por otro lado, hay también los que defienden, a partir de la óptica de la macroparticipación o democracia, que participar forma parte de un derecho humano universal que debe ser conquistado.29/ El énfasis está puesto, en ese caso, en que todos los seres humanos, individualmente y como miembros de un grupo o clase social, aspiran a un lugar protagónico en el desarrollo de las sociedades, lo que significa que la lucha por lograr su autopromoción y autodeterminación (capacidad de organizarse y sustentarse) es un fin que se justifica por sí solo.

Insistimos en que, aunque se pueda y se deba tener clara la diferencia entre un caso y otro, o más bien, entre una situación y otra, la participación como un medio para el desarrollo es tan fundamental como el desarrollo participativo. Así como no puede haber desarrollo auténtico si no hay ciudadanos, en su sentido real, social y político, así tambien la ciudadanía sólo adquiere significado cuando se ejercita, ya sea para acceder a derechos y privilegios o para controlar el poder del Estado y la dominación por parte de un grupo o clase.

C. Participación y proceso de formulación y ejecución de políticas

En primer lugar, es importante destacar que la participación exige una concepción de desarrollo integrado. Los programas diseñados sectorialmente y que muchas veces se destinan a un área territorial específica, sin tomar en cuenta las relaciones entre sectores, agrícola o industrial, de producción o de servicios, y sin considerar diferentes niveles de planificación, local, regional o nacional, demuestran una visión de la participación que se acerca mucho más a la de movilización popular para la ejecución de proyectos preestablecidos.

/En tales

En tales circunstancias, no se producen oportunidades suficientemente estables y permanentes para el surgimiento de acciones independientes y autosustentadas por parte de los grupos interesados. Los proyectos terminan por representar enclaves de participación que, una vez finalizados, extinguen las organizaciones de base creadas durante su ejecución. No son pocas, por ejemplo, las experiencias de reforma agraria en las cuales, durante el período en que algún agente externo --Estado, Iglesia u otro-- se interesa por su puesta en práctica, se estimula el surgimiento de diversas organizaciones orientadas a fortalecer la participación en el programa de los campesinos o los pequeños productores, como lo son las cooperativas, las comunidades campesinas, los sindicatos rurales, etc. Sin embargo, una vez que decrece el interés por el programa (en la mayoría de los casos por problemas de orden político) y los agentes externos se retiran, las organizaciones populares tienden a desaparecer o a mantenerse en un estado de funcionamiento casi vegetativo.

Por otro lado, vale también la pena señalar que la permanencia de tales organizaciones, en que pese a todas sus fragilidades y al hecho de que funcionen muchas veces en un ambiente francamente hostil, cuando no es de absoluta exclusión o discriminación, debería indicarnos que ellas cumplen una función importante, aunque condicionadas por su origen y evolución histórica, y sirven como defensa de los intereses de sus miembros y de las comunidades a que pertenecen.

En suma, si las lecciones del pasado se prestan para redefinir los métodos y procesos de planificación participativa, por lo menos dos aspectos merecen atención.30/ Primero, hay que evitar la dependencia respecto de una instancia de participación única, ya sea una agencia gubernamental, una organización de base, un líder, o un técnico, principalmente cuando se trata de un agente externo a la comunidad, lo que se logra a través de la ampliación de las oportunidades de participación (en diferentes esferas, distintos proyectos y diversos roles).

Segundo, hay que evitar la formulación de metas demasiado ambiciosas para las organizaciones de base, así como de expectativas ilusorias respecto a su capacidad de producción "autosustentada" y "autodirigida" de cambios estructurales en el corto plazo, lo que se logra mediante la adaptación de los programas de desarrollo a los tiempos sociales históricamente determinados (difícilmente se transforma, por lo menos en el transcurso de una generación, a un campesino en un agricultor moderno).

Todo lo anterior implica reconocer que la participación impone importantes desafíos al proceso de formulación y ejecución de políticas y programas de desarrollo. Sin querer agotar el tema, ya que será retomado en el último capítulo, se introducen a continuación algunos de los aspectos constitutivos de esos desafíos.

En primer lugar, todos los procesos de planificación se enfrentan a tres problemas básicos (muchas veces concebidos como falsos "dilemas") de cualquier política o programa de desarrollo: privilegiar la diversificación de las pautas de consumo o favorecer los procesos de acumulación: orientarse hacia la satisfacción de las necesidades individuales o las necesidades colectivas; y

/concentrarse en

concentrarse en las carencias actuales o en las necesidades futuras. Por supuesto, los dos términos de cada una de esas cuestiones no son antagónicos y si muchas veces son presentados como excluyentes, o como dilemas, ello se debe mucho más a un artificio para imponer límites "técnicos" a las demandas sociales concretas que a incompatibilidades reales.

Los desafíos impuestos por la participación, en ese caso, tienen relación con el proceso de formulación y ejecución como un todo, y se les puede enfrentar mediante:

a) la descentralización de las estructuras y los mecanismos para la definición de objetivos y toma de decisiones, en la medida en que cuanto más concentradas estén las facultades para asignar prioridades a las acciones de desarrollo, tanto menor será la posibilidad de que las decisiones adoptadas reflejen las necesidades percibidas por la población, y mayor será la probabilidad de que aquellas cuestiones se transformen en contradicciones reales;

b) el fortalecimiento de las oportunidades para el surgimiento de organizaciones comunitarias desde la base, puesto que los grupos sociales ya organizados disponen de mayores medios materiales, organizacionales y de información para que se apropien de las decisiones y, por eso mismo, tenderán a privilegiar las acciones que no pongan en peligro sus necesidades individuales y sus actuales pautas de consumo. Se trata, en suma, de posibilitar el surgimiento de un mayor número de actores igualmente organizados y romper así los "monopolios" de influencia en la definición de lo que constituye un problema que hay que atacar y cómo hacerlo. Además, como nos recuerda Paulo Haddad, "cuanto más diversos sean los intereses representados en la programación, más innovadores tenderán a ser las propuestas de programas y proyectos a ser implementados y más legitimados se tornarán ante la opinión pública";31/

c) la creación de múltiples instancias de intervención en la planificación, tanto en las organizaciones comunitarias como en el gobierno local, permitiendo de esa manera que la participación asuma un carácter dinámico y no meramente formal, de homologación, y posibilitando asimismo sucesivas reformulaciones en el diseño original, ya sea porque cambiaron las necesidaes o porque cambió la percepción de la población acerca de las prioridades que se les debe atribuir; y

d) la capacitación, de los miembros de la comunidad y de los técnicos, acerca de los métodos y procesos de identificación de problemas, análisis y programación, de tipo comunitario. Este es quizás uno de los desafíos más difíciles de enfrentar tanto porque no hay recetas acabadas sobre cómo proceder comunitaria o participativamente en ese campo, ya que es algo que sólo se aprende haciendo, como porque los técnicos, planificadores y especialistas gubernamentales son los primeros en oponerse, por su propio sesgo profesional, a cualquier intento de desmitificación de las técnicas y modelos ya consagrados.

En segundo lugar, la forma de definir un problema determina en gran medida las soluciones propuestas y los medios para lograrlas. En consecuencia, existen desafíos que son propios de la etapa de formulación de una política, programa o proyecto de desarrollo.

/Ya en

Ya en el diagnóstico de la situación actual se percibe el carácter estratégico de la participación, si lo que se quiere, junto con proponer un conjunto de soluciones técnicas, es realmente ayudar a que la comunidad establezca sus propias prioridades, se organice para la acción en torno a ellas y busque las soluciones que más satisfagan sus necesidades. La participación, a nivel local, en el diagnóstico de la situación puede ofrecer, además, importantes informaciones acerca de cómo ubicar físicamente los sistemas de soporte para el desarrollo, cómo financiarlos y las necesidades y disponibilidades de recursos humanos para administrarlos.

Hay que velar también por que los estratos más desfavorecidos puedan intervenir en igualdad de condiciones en la etapa de formulación del programa, otorgando mayor representatividad a sus organizaciones.32/

Finalmente, existe un consenso generalizado de que en la fase de ejecución se introducen importantes modificaciones en el diseño original del programa, las que muchas veces contribuyen al logro de objetivos contrarios a los que se buscaba inicialmente. Además de los mecanismos formales de evaluación y redefinición de metas y prioridades tradicionalmente utilizados, una de las estrategias más importantes y eficaces es la de combinar la participación con la cogestión, lo que implica alguna forma de transferencia a la comunidad de la administración misma de proyectos específicos, con la consecuente autonomía en el manejo de los recursos y en la reorientación de las acciones, y representa una prevención eficaz contra la concentración indebida de los beneficios del desarrollo.

/IV. FORMAS

IV. FORMAS DE PARTICIPACION Y ORGANIZACION COMUNITARIA

Son múltiples las formas que puede asumir, en cada situación histórica, la defensa de los intereses de los sectores sociales presentes en una comunidad, así como las estrategias para promover la participación de tales sectores a través de sus organizaciones de base.

Sin embargo, en la medida en que existen algunas concepciones más generales sobre la organización comunitaria que han venido influyendo desde hace mucho tiempo en la discusión sobre el tema, tales como la autogestión, ayuda mutua y cooperación, convendría hacer una breve descripción de sus principales aspectos, para pasar a continuación al análisis de las modalidades, estrategias y requisitos para una real participación comunitaria en los programas de desarrollo.

A. Autogestión, ayuda mutua y cooperación

La autogestión, en su uso corriente, representa normalmente una forma de organización, o de autogobierno, en la cual sus miembros rechazan cualquier manifestación de autoridad exterior y, haciéndose cargo de sus propias condiciones de vida y de trabajo, deciden democráticamente sus normas de funcionamiento. A pesar de la disputa ideológica sobre el contenido revolucionario o reformista de la autogestión, según la reivindiquen Marx o Proudhon, lo cierto es que el surgimiento del concepto, a fines del siglo XVIII,33/ permitió dilucidar, en la práctica social y política, la distinción entre el Estado (definido por la autoridad y el poder) y la sociedad civil (no dominada por un poder centralizado). Supone, a la vez, aspectos sociales (la "democracia industrial" de Proudhon) y políticos (la destrucción del Estado, para Proudhon, y el ejercicio del poder estatal en nombre de una clase, para Marx y posteriormente, Lenin).

En su acepción contemporánea,34/ el término autogestión fue incorporado en el lenguaje usual a fines de los años sesenta, para designar la experiencia yugoslava intentada a partir de 1950 con el objetivo de contrarrestar las tendencias burocratizantes y centralizadoras del proyecto socialista.35/

Lenin, por ejemplo, preconizó un socialismo cuyo funcionamiento estaría asegurado por los soviets, una suerte de "parlamento" compuesto por diputados obreros, adaptando así el "consejismo" radical de la Comuna de París (1791) a la concepción de la dictadura del proletariado, y abriendo paso al control y, posteriormente, a la virtual sustitución del soviet por el partido. Es curioso notar, entretanto, que en sus formulaciones iniciales Lenin afirmaba que ese "parlamento" determinaría y vigilaría el funcionamiento del "aparato", pero este aparato no sería "burocrático".36/

Como es sabido, la historia se encargó de frustar las expectativas utópicas y nos ha demostrado que una sociedad no se convierte en socialista por la sola transformación de sus estructuras. Es precisamente en contra del socialismo de Estado o el "socialismo real" como lo designan los más optimistas, que surge el socialismo autogestionario.

/El entonces

El entonces Presidente Josip Tito, en su célebre discurso pronunciado el 26 de junio de 1950 ante la Asamblea Nacional de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, proclama la necesidad de pasar del socialismo de Estado a la autogestión obrera:

> "La Revolución de Octubre ha permitido al Estado hacerse cargo de los medios de producción. Pero estos medios de producción se encuentran todavía, al cabo de 31 años, en manos del Estado.... Los obreros no tienen más que la posibilidad y el derecho de trabajar; y esto no significa una gran diferencia con respecto al papel que dejan a los obreros los países capitalistas. Para los obreros, la única diferencia es que en la Unión Soviética no hay desempleo, eso es todo".37/

La autogestión yugoslava retoma, pues, el modelo soviético a la inversa: en lugar de situarse al principio de la transformación revolucionaria, como los soviets rusos, sucede a una administración centralizada de la economía y del Estado estrictamente controlada por el partido.

El socialismo no representa la única fuente doctrinaria de la autogestión. La Iglesia también ha abogado, en distintas ocasiones, por la participación directa de los trabajadores en la dirección de las empresas. A partir de una organización de la sociedad basada en la cooperación, el Papa León XIII lanzó en sus encíclicas, en particular en la Rerum Novarum (1891), la idea de una participación de los asalariados en la vida de las empresas, esperando así hacer desaparecer la lucha de clases, que atribuía a los "excesos" del capitalismo.38/

En años recientes, la doctrina social de la Iglesia ha reafirmado su posición al respecto a través, por ejemplo, del Papa Juan XXIII, quien nos recuerda, en su encíclica Mater et Magistra (1961), que "moviéndonos en la dirección establecida por nuestros predecesores, nosotros también creemos que la aspiración de los trabajadores, de participar en la vida de las empresas en las cuales forman parte y trabajan, es legítima.... el ejercicio por parte de los trabajadores de la responsabilidad en organizaciones productivas, además de responder a demandas legítimas que son peculiares a la naturaleza humana, está también en conformidad con el desarrollo histórico en los campos económico, social y político".39/

Se puede concebir también la autogestión a partir de la doctrina liberal, en la medida en que, una vez lograda la democracia en el plano político, podría parecer lógico extender los derechos de ciudadanía a todos los sectores de sociedad, "en particular al sector económico abandonado --en contradicción con los derechos del hombre vivamente proclamados por el liberalismo-- a las crueles leyes de la selva".40/

En cuanto a la práctica de la autogestión se podrían citar, a título ilustrativo, las experiencias de la Comuna de París (1791), los soviets (1905), los Consejos Obreros Alemanes (1918), la Revolución Húngara (1956), los Consejos Obreros y Comités de Fábrica en Polonia (1956), las Federaciones Obreras en la España Republicana (1936-1939), y los Kibutzim (1909) y Moshavin (1948) en

Israel, algunas

Israel, algunas de las cuales tuvieron duración efímera, como el Consejo Obrero del Gran Budapest, rápidamente reprimido por la invasión soviética, y la autogestión sindical española, abolida con la victoria de Franco, mientras otras siguen vigentes hasta hoy, como los Moshavin y, en menor escala, los Kibutzim israelíes. En América Latina, el ejido mexicano constituye, tal vez, la manifestación "moderna" más importante de la autogestión en el campo.41/

La ayuda mutua y la cooperación pueden ser consideradas como ideas afines con la autogestión, y asumen un significado específico a partir de la Revolución Industrial, a mediados del siglo pasado.42/ Se inspiran en el intento de crear, en el seno mismo de la sociedad capitalista, empresas en las cuales los trabajadores sean sus propios patrones y trabajen bajo las órdenes de una dirección por ellos elegida.

Aunque muchas corrientes doctrinarias presenten la cooperación y el cooperativismo como una búsqueda de un nuevo orden económico y social, principalmente los seguidores de los pioneros de Rochdale, lo cierto es que, a través de la cooperación, el ideal autogestionario se ha despojado de su carácter revolucionario y se inserta actualmente en la lucha de distintos sectores y clases sociales por ampliar la democracia que, aplicada primero a la política, procura extender su dominio a la vida social y económica.

La cooperación puede ser entendida entonces como una forma específica de autogestión aplicada a la economía, que trata de disminuir la fusión entre la propiedad privada y el poder decisivo que ella confiere, así como de atenuar la división que ésta entraña entre dirigentes y dirigidos, entre clase dominante y clase subordinada.

Al aplicar el concepto de cooperación al contexto latinoamericano, especialmente si se lo considera por conducto de su manifestación organizacional concreta, las cooperativas, se hace necesario una distinción respecto al medio donde operan esas organizaciones populares, sea rural o urbano, a los contenidos de clase de los movimientos cooperativos y a las orientaciones valorativas de los que procuran afiliarse a ellas.43/

Eso se justifica de manera especial por el hecho de que el cooperativismo ha asumido en nuestra región significados muy distintos de los que prevalecieron en otras partes, principalmente en el viejo mundo. Mientras los precursores europeos del cooperativismo, desde Robert Owen (inicios del siglo XIX) hasta Bernard Lavergue (inicios del siglo XX), pasando por Fourier, Rochdale, Raiffeisen y otros, llegaron al cooperativismo a partir de concepciones ideológicas respecto al ordenamiento de las relaciones sociales, el cooperativismo latinoamericano, si es que podemos caracterizarlo como tal, se refiere ante todo a prácticas sociales que no están necesariamente vinculadas a una determinada concepción del mundo (aunque por cierto "crean" las opciones ideológicas más diversas).

/En un

En un contexto histórico fuertemente dependiente en lo económico y marcadamente autoritario en lo social y lo político, la cooperación adquiere diferentes significados, en diversos momentos históricos y para distintos sectores sociales. En algunos momentos constituye nada más que una estrategia transitoria de sobrevivencia de sectores populares, como lo demuestra el crecimiento de las cooperativas de trabajo en situaciones de agudización del desempleo urbano.

En muchas oportunidades , las cooperativas representan una estrategia de defensa contra la represión política, como una forma de mantener organizados a los miembros de movimientos sociales que no necesariamente comparten la doctrina cooperativa desde un punto de vista ideológico, de la construcción de una "nueva" sociedad, sino que adoptan la forma cooperativa simplemente por ser el único espacio de participación aún tolerado por las autoridades gubernamentales.

Finalmente, pueden constituir, principalmente para los sectores de clase media, un modo de acceder a bienes o servicios en condiciones ventajosas frente a las prevalecientes en el mercado, tal como ocurre con muchas cooperativas de consumo y de ahorro y crédito, es decir, como una forma de "democratizar" el capitalismo dependiente y concentrador.

B. Modalidades y estrategias de participación comunitaria

La participación comunitaria, como ya vimos, puede partir de diversas concepciones ideológicas. Puede, asimismo, asumir formas institucionales más o menos permanentes, como los partidos, sindicatos, cooperativas, juntas de vecinos, y otras, o puede significar estrategias coyunturales para enfrentar una emergencia o fortalecer la búsqueda de soluciones para situaciones especialmente críticas. Constituyen ejemplos de estas últimas desde los comités de ayuda a damnificados por desastres naturales hasta la formación de frentes multisectoriales para la defensa de los derechos humanos, la restauración de regímenes democráticos, etc.

De cualquier manera, uno de los rasgos destacados de todas las modalidades de participación, sea a nivel local o a niveles más agregados, con mayor o menor grado de formalización, es que reflejan la capacidad de los grupos sociales, y de la propia sociedad en su conjunto, de expresar sus intereses. Eso se manifiesta mediante la formación de grupos de interés o el surgimiento de movimientos sociales más amplios,44/ según se orienten hacia la solución de un problema que interesa a un grupo en particular (empresarios, profesionales, latifundistas, etc.) o a la sociedad como un todo (feminismo, movimiento estudiantil, consumidores, etc.).

No cabe analizar aquí las características de esas modalidades de acción organizada sino llamar la atención sobre el hecho de que pueden asumir formas diversas, lo que dependerá, en primer lugar, de las clases o categorías sociales involucradas y, segundo, del ámbito espacial donde operan, ya sea urbano o rural, a nivel de la comunidad, municipio, provincia, región o país.

/Desde luego,

Desde luego, la forma más tradicional de intervención de la comunidad en los asuntos públicos es el gobierno local. Su carácter más o menos participativo depende, en primer lugar, de si los representantes, tanto del poder ejecutivo como del legislativo, son elegidos directamente por la población, si son nombrados por el gobierno central o mediante algún mecanismo mixto. En segundo lugar, importa conocer el grado de independencia entre los poderes, la capacidad del legislativo para intervenir en la administración local y, principalmente, su grado de dependencia en cuanto a recursos respecto del gobierno central.

Finalmente, considerando que la mayoría de los servicios públicos son generalmente administrados por representantes locales de agencias nacionales, cabe determinar el control ejercido por las autoridades del gobierno local en la definición, operación y priorización de esos servicios. En todos los casos, conviene repetir, la comunidad sólo podrá aprovecharse de esas oportunidades "formales" para participar, si está organizada autónomamente y si puede contar con una estructura de partidos pluralista.

En el ámbito rural se destacan, por su antigüedad y permanencia en el tiempo, las comunidades campesinas y los sindicatos rurales como las formas espontáneas y auténticas de organización y representación de intereses de los sectores populares. Más recientemente surgieron las cooperativas, que, a pesar de los problemas causados por su introducción desde afuera (y desde arriba), han asumido poco a poco los roles de las organizaciones con mayor tradición comunitaria.

Aunque en las ciudades se ha presenciado una verdadera explosión de organizaciones populares en los últimos tiempos, siguen teniendo importancia fundamental los sindicatos y las diversas manifestaciones poblacionales (comités de barrio, juntas vecinales, núcleos de educación popular, etc.).

En ambos universos, campo y ciudad, la presencia de la Iglesia en la organización y defensa de los intereses populares y comunitarios ha sido cada día más fuerte y ha propiciado el surgimiento de nuevos cauces para la participación. Igual importancia, principalmente en los últimos años, han cobrado las organizaciones femeninas y juveniles, aunque se orientan hacia distintos problemas y enfrentan obstáculos cualitativamente diferentes para su operación. Lo que importa es que representan una tendencia, inestable por cierto, de incorporación de actores cuyo acceso a la participación social o política ha sido sistemáticamente discriminado, cuando no reprimido.

La formulación y puesta en práctica de políticas y programas de desarrollo presupone, por lo tanto, la identificación de cuáles son las formas tradicionales de organización y participación comunitaria existentes en el área a fin de establecer, a partir de sus dimensiones constitutivas, las estrategias más adecuadas para garantizar la intervención de los sectores en el diseño, la ejecución y la gestión de proyectos.

/C. Requisitos

C. Requisitos para una participación efectiva

Dar inicio a acciones de desarrollo en un área sin precedentes de participación, o en las cuales las experiencias previas han sido enmarcadas por la manipulación, cooptación o represión, requiere mucha imaginación y una considerable bilidad de tiempo y recursos. Demanda, asimismo, una atención especial a los aspectos de capacitación, ya que significa un proceso de aprendizaje mutuo entre los planificadores y la población, en el que, frecuentemente, hay que trasponer las barreras creadas por el resentimiento, la desconfianza y la desidia.

La participación no puede representar una panacea del desarrollo que va a resolver, por sí sola, problemas cuyas raíces se remontan a la formación histórica de nuestras sociedades. Por el mismo motivo, no puede sustituir a la democracia, que se define por aspectos que trascienden la participación en la base.

Lo que se señala a continuación tiene relación con los requisitos para hacer efectiva la participación a nivel microsocial, sin pretender negar la existencia de conflictos entre los valores y estrategias de acción participativa, planteados por grupos, muchas veces reducidos, de líderes y técnicos interesados en promover el desarrollo comunitario, y el contenido autoritario de los valores y estrategias tradicionales todavía vigentes en la sociedad en su conjunto y, principalmente, en el Estado. Hay que retener, a ese respecto, el comentario de Dudley Seers, que ilustra muy bien lo que acabamos de afirmar:

> "Un chiste corriente en los medios internacionales relata el intento de un economista progresista, nacional o extranjero, de vender reforma agraria, industrialización, un sistema de recaudación de impuestos más eficaz, un sistema escolar más abierto o una mayor independencia del poder extranjero, precisamente a un gobierno cuya razón de ser es evitar que eso suceda o, por lo menos, limitarlo a su mínima expresión".45/

En primer lugar, la participación de la comunidad en el desarrollo tiene que ser voluntaria. La participación obligatoria, tal como afirmamos al inicio del trabajo, es absolutamente falsa y engañosa. Puede presentar resultados espectaculares en el corto plazo, principalmente si los medimos a través de indicadores formales de participación, tales como asistencia a reuniones, votación, etc., pero no pasan de eso. Constituyen rituales que no contribuyen en absoluto a la autodeterminación de las organizaciones populares y desaparecen tan pronto desaparece el "estímulo" externo o sobreviene la represión, produciéndose la pasividad o el rechazo, según sea el caso.

Por otro lado, para que la voluntad de participar se traduzca en una posibilidad real, tiene que existir una multiplicidad de canales institucionales que puedan ser utilizados alternativamente por la comunidad, de tal suerte que el eventual bloqueo o desaparición de uno de ellos (como, por ejemplo, comités ad hoc o mecanismos informales de consulta y acceso a informaciones) no ponga en peligro la propia permanencia en el tiempo de la participación.

/Más que

Más que eso, la existencia de canales alternativos para la participación comunitaria permite atender de una manera más adecuada a ciertos grupos sociales específicos. Es sabido, por ejemplo, que las mujeres encuentran posibilidades muy limitadas para su participación en el desarrollo.46/ Normalmente, las oportunidades para la participación femenina adolecen de un sesgo masculino, ya que su inserción se legitima cuando, por la ausencia del hombre, la mujer asume el papel de jefa del hogar. Sin embargo, existen situaciones específicas de discriminación y privación que deben enfrentar como mujeres de los estratos populares y que dan lugar a reivindicaciones que no siempre encuentran un cauce adecuado en las organizaciones existentes.

Lo anterior supone también un cierto grado de flexibilidad de la estructura institucional, puesto que uno de los mayores enemigos de la participación es el apego a normas burocráticas rígidas que, muchas veces, tienen sentido desde la perspectiva de los planificadores, o del gobierno central, pero que no se aplican a las condiciones locales o a una determinada coyuntura.47/ Como ya se ha señalado en innumerables oportunidades, la manera más eficaz para imprimir flexibilidad a la estructura burocrática y a la planificación es, sin lugar a dudas, la descentralización de las decisiones. Sin embargo, hay que evitar recurrir a la "delegación de facultades para la ejecución" como forma de descentralizar. La descentralización exige no sólo la facultad para realizar determinadas acciones sin recurrir a instancias superiores, sino el poder para tomar decisiones e, incluso, modificar normas y reformar, si fuera necesario, decisiones anteriores.

Desde el punto de vista de los sectores sociales, o de la comunidad, el requisito básico es la capacidad de organización. Es cierta la afirmación de que "políticamente pobre es aquella persona o grupo humano que vive en situación de desorganización o que no puede organizarse".48/ Eso supone, desde luego, el ejercicio de los derechos más elementales de ciudadanía, tales como el derecho de celebrar reuniones, de pertenencia a organizaciones representativas, de clase, y a partidos políticos, así como el acceso a los medios de comunicación.

En segundo lugar, la participación comunitaria requiere niveles mínimos de educación universalizada, aunque la relación entre ambas no sea mecánica. De todos modos, la educación ofrece a los individuos y grupos el instrumental necesario para el procesamiento de las informaciones, sin las cuales no pueden concretar su participación en las decisones del desarrollo. Esto nos conduce a otro requisito, cual es el acceso libre a múltiples fuentes de información, así como la capacidad para analizar esa información y traducirla en acciones compartidas por todos los miembros de la comunidad, lo que confiere autonomía e independencia a las organizaciones comunitarias frente a agentes externos como un grupo de técnicos responsables de determinado proyecto, organizaciones voluntarias de desarrollo comunitario o el gobierno central.

Es necesario, además, que exista la disponibilidad de recursos financieros suficientes para que las organizaciones comunitarias puedan luchar por sus intereses en forma independiente, creando así sus propias palancas de participación alternativas al sistema institucional creado a partir del Estado.

/Finalmente, teniendo

Finalmente, teniendo en cuenta tanto el punto de vista del Estado como el de la comunidad, por lo menos dos requisitos generales asumen importancia clave. El primero de ellos se refiere al establecimiento de metas realistas y posibles de alcanzar con los recursos disponibles en la comunidad y considerando los tiempos históricos necesarios para la producción de los cambios exigidos por el proceso de desarrollo, lo que exige una evaluación objetiva de las potencialidades y limitaciones de las formas y estrategias de participación mencionadas en la sección anterior, así como de las implicaciones para éstas de la evolución y los cambios políticos que se producen a nivel local y a nivel de la sociedad nacional.

El segundo se relaciona con la delimitación del espacio estatal y comunitario. En el pasado reciente todas las expectativas de desarrollo se cifraron en el Estado como gran proveedor de recursos, como el motor del proceso de acumulación y, al mismo tiempo, responsable de la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Ante la generalizada frustración de esas expectativas, se pasó al otro extremo, proponiéndose a la comunidad como centro de cualquier esfuerzo de desarrollo autosustentado.

Hoy, inmersos en la peor crisis económica y social de nuestras historias, y con perspectivas bastante sombrías en cuanto a la recuperación de ritmos anteriores de crecimiento, pareciera que las fórmulas excluyentes, mágicas algunas, mesiánicas otras, perdieron gran parte de su atractivo para la población. Súbitamente confrontados con las limitaciones de las propuestas de ingeniería social, nos estamos dando cuenta de que, más aún en situaciones de escasez, tan importante como saber lo que podemos realizar es también lo que está por encima de nuestras posibilidades.

Por lo tanto, hay que resistirse a la tentación de realizar promesas cuyas posibilidades de cumplimiento son cada día más remotas. Hoy, más que ayer, es fundamental determinar lo que la comunidad puede hacer y para qué no tiene condiciones. Del mismo modo, es más importante determinar lo que no se puede esperar del Estado, y concentrar los esfuerzos en reivindicar lo posible.

En conclusión, creemos que sólo la delimitación del espacio estatal y comunitario, así como el establecimiento de metas realistas, fundadas en la historia de las organizaciones populares y con alguna base de poder real, podrá atribuir significado a las diversas ideas introducidas aquí como "requisitos" para la participación. Caso contrario, conceptos como participación voluntaria, multiplicidad de canales institucionales, flexibilidad, descentralización, organización, ciudadanía, educación, información, autonomía y recursos financieros, no pasarán de ser retórica fácil, sin vinculación concreta con una situación histórica definida y particular.

V. COMPORTAMIENTO BUROCRATICO, DESARROLLO Y PARTICIPACION

La planificación participativa, tal como la hemos concebido a lo largo del trabajo, supone un proceso de negociación permanente, en un contexto conflictivo, entre el Estado y las instituciones que constituyen la sociedad civil. Hemos subrayado, además, que la participación a nivel local sólo puede hacerse efectiva en aquellas situaciones donde la comunidad dispone de recursos materiales, financieros y de información, para organizarse colectivamente y defender, con autonomía, sus intereses en los programas de desarrollo.

Sin embargo, tanto las políticas y programas de desarrollo como las estrategias y mecanismos de participación se actualizan a través de algún tipo de ordenación burocrática, en la mayoría de los casos, una organización pública.

Por otro lado, la burocracia, en un sentido más real que de ideal weberiano,49/ representa un microcosmo de la sociedad. Si eso es cierto, queda en evidencia que la idea de una administración pública simétrica, neutral, sin fraccionamientos y disociada de la política, no sólo es un mito, sino que, además, es perniciosa para la supervivencia de una sociedad abierta y pluralista, principalmente en los países que todavía no han consolidado su formación como sociedades nacionales.

Si agregamos a esa constatación el hecho de que, en nuestra región, el Estado antecede, en muchos sentidos, a la sociedad, reviste suma importancia el hecho de reconocer que el carácter patrimonial y burocrático del Estado ha impuesto y seguirá imponiendo sus propios límites a la formación de la sociedad nacional, a la cual corresponden como rasgos distintivos el autoritarismo y el formalismo.50/

Todo lo anterior justifica una incursión por los aspectos que caracterizan el comportamiento burocrático,51/ puesto que factores ambientales y políticos propios de las organizaciones públicas influencian decisivamente, en el traspaso a la realidad, las políticas y programas de desarrollo de índole participativa.52/

A. Algunos postulados sobre el comportamiento de las organizaciones públicas

Para los objetivos del presente trabajo, la característica más importante del comportamiento burocrático se relaciona con el hecho de que la posición asumida por un determinado administrador acerca de cualquier tema estará siempre fuertemente influenciada por su posición en la estructura gubernamental, lo que se puede resumir mediante el enunciado de la Ley de Miles: "la visión de un burocráta depende de la ubicación de su escritorio".53/

Eso significa que al diseñarse un programa de desarrollo con la participación de la comunidad se debe dedicar especial atención al estudio de la cultura de las organizaciones involucradas, puesto que ella es la que determinará los alcances y límites del programa. La cultura de una organización burocrática refleja su historia institucional, ideología, valores, símbolos, prejuicios profesionales y patrones de comportamiento cristalizados a través de su existencia.

/Un ejemplo

Un ejemplo de fracaso de políticas públicas que puede atribuirse claramente a la falta de consideración previa de ese aspecto es el que nos ofrecen las políticas habitacionales, en las cuales el principal mecanismo de ejecución está en manos de un organismo financiero. En primer lugar, hay que subrayar la contradicción en los propios términos en que se plantea la cuestión. Si el mercado pudiera atender, según sus criterios de racionalidad, las demandas sociales de vivienda, la intervención del Estado sería absolutamente dispensable. Esto significa que, al hacerse cargo el Estado, se impondría una racionalidad distinta, donde lo "social" primaría sobre lo "financiero".

Ahora bien, ¿qué sucede al proponerse, tal como ocurre en diversos países, un Banco Nacional de la Vivienda como principal mecanismo para la ejecución de tal política? Sucede que un banco es administrado por banqueros y un banquero que no logra aplicar sus recursos sin una tasa de ganancia aceptable es simplemente incompetente, un mal profesional, aunque sus acciones estén orientadas a partir de valores sociales ampliamente aceptados.

El resultado final es que, poco a poco, se van desvirtuando los objetivos iniciales, en este caso el de proveer vivienda a bajo costo para los estratos populares, y los nuevos financiamientos pasan a enfocarse hacia las capas media y alta, que pueden garantizar un grado de rentabilidad al sistema como un todo. Cuando se propone el retorno a la política original, concebida con la mejor de las intenciones, el sistema se ve enfrentado a la posibilidad muy real de quiebre. Ilustraciones como ésta no faltan y los sistemas, por ejemplo, de "crédito educativo" sólo comprueban lo dicho.

Pese a la probable acusación de estar simplificando demasiado el problema, lo que es cierto en la medida en que existen otras variables que también contribuyen al fracaso de políticas como las de vivienda "de carácter social", lo importante aquí es destacar que factores como el mencionado desempeñan un papel igualmente decisivo para el éxito o el fracaso de cualquier programa que suponga la existencia de una organización burocrática para su ejecución.

La descripción de las contradicciones o "paradojas" del proceso de desarrollo participativo intentado en el Perú, a partir de las instituciones castrenses, también apunta en la misma dirección.54/

El análisis desarrollado hasta este punto nos permite introducir una serie de principios sobre el comportamiento burocrático y sus efectos sobre el diseño y ejecución de los programas de desarrollo. Por su carácter autoexplicativo y obedeciendo a criterios de brevedad, nos limitaremos al enunciado de cada uno de esos postulados.

1. Las decisiones públicas no necesariamente se dirigen a la solución de un problema, sino que constituyen ante todo el resultado de la competencia, alianzas y compromisos (y, por supuesto, mucha confusión) entre los diversos actores involucrados.

2. Los "actores" que participan en el "juego burocrático" de establecer un programa o adoptar una determinada decisión no son las instituciones como tales, sino los individuos que las componen.

/3. Las

3. Las decisiones que emanan del juego burocrático no son, en absoluto, exclusivamente "racionales" y "neutrales", sino que se fundamentan, en gran medida, en las concepciones subjetivas, y de clase, respecto a cuáles son los objetivos nacionales, organizacionales y personales;

4. En materia de programas públicos, la acción no necesariamente presupone intención. La suma del comportamiento de los representantes de diversas organizaciones con respecto a un determinado asunto es muy raras veces intencional para cualquier individuo o grupo.

5. Cuanto más controvertidos sean los intereses involucrados en un programa específico, mayor será la probabilidad de que éste no se ejecute.

6. Las decisiones acerca de asuntos controvertidos que puedan ser postergadas, lo serán siempre.

Todo lo que se acaba de mencionar equivale a decir que un programa de desarrollo participativo, a pesar de su posible aceptación como algo bueno y necesario, no cuenta con muchas posibilidades de éxito si contraría frontalmente la "cultura" o la "esencia" de las organizaciones convocadas para hacerse cargo de él.

B. Dimensiones básicas para el desarrollo de una planificación participativa

Como una extensión natural de los postulados enunciados en la sección anterior, se puede también elaborar una serie de indagaciones, que, una vez sometidas a análisis y discusión en la comunidad, permiten dirigir los programas de desarrollo y establecer los mecanismos y estrategias de participación más adecuados.55/

a) Cuestiones relacionadas con el proceso de planificación

i) ¿Cuáles son los principales objetivos de los programas de desarrollo y cuáles son los instrumentos propuestos para su realización?

ii) ¿Cómo se define la participación comunitaria en el marco de esos programas?

iii) ¿Existe alguna contraparte nacional o regional a las acciones que se espera llevar a cabo a nivel local?

iv) ¿Cuál es el proceso diseñado para garantizar la participación de todos los sectores presentes en la comunidad en la formulación del programa?

v) ¿Cuál es la base de poder real de los responsables del programa?

/b) Cuestiones

b) Cuestiones relacionadas con la estructura institucional de la planificación

i) ¿Cuál es la estructura institucional para la planificación?

ii) ¿Las agencias de gobierno que operan a nivel local dependen del poder central o existen grados de autonomía entre la estructura nacional, regional y local?

iii) ¿Cuáles son los aspectos distintivos de la cultura y de la historia reciente de las organizaciones encargadas de la planificación?

iv) ¿En qué medida la esencia de esas organizaciones es antitética, o por lo menos contradictoria, con respecto a los objetivos de la participación?

v) ¿De dónde provienen las prioridades establecidas para cada programa: de la comunidad o del gobierno?

c) Cuestiones que relacionan los puntos anteriores con el proceso general de formulación y ejecución de programas

i) ¿Existen agrupaciones políticas, grupos de interés y organizaciones de base en funcionamiento en la comunidad, con libertad de acción?

ii) ¿Cuál es la composición y extracción social de sus miembros, y cómo definen sus objetivos?

iii) ¿Cuál es la presencia de organizaciones voluntarias o no gubernamentales en la comunidad?

iv) ¿Cómo se puede lograr que los distintos grupos sociales acepten las decisiones adoptadas? ¿Qué grados de consenso o conflicto prevalecen en la comunidad?

v) ¿Qué tipo de control ejercen los partidos y el poder legislativo en las acciones desarrolladas por la administración pública?

vi) ¿Cuál ha sido el tipo de respuesta del Estado a las movilizaciones de carácter popular y reivindicativo?

vii) ¿Cuál es la naturaleza del grupo de interés que surgirá con la ejecución del programa y qué grado de intervención podrá tener en ella?

viii) ¿El interés creado a partir de la ejecución del programa representa amplios sectores sociales o permite el surgimiento de clientelas (¿oligarquía?) cuyos objetivos de largo plazo contrarían la propia finalidad del programa?

ix) ¿Cuál es la cultura o tradición de las organizaciones encargadas de la ejecución del programa, y en qué medida fortalecen o debilitan la permanencia e irradiación de la participación popular en otras esferas de la vida comunitaria?

/x) ¿Cuál

x) ¿Cuál es la naturaleza del acceso de las organizaciones de base a los centros de decisión?

xi) ¿Favorece la ejecución del programa el dominio de una perspectiva profesional específica? ¿En qué medida ello podrá distorsionar los objetivos acordados?

xii) ¿Qué medidas específicas se han previsto para garantizar que ningún grupo quede excluido de la participación en el programa y sea discriminado en la distribución de los beneficios?

Tal como hemos afirmado en la introducción, la relación entre participación comunitaria, Estado y desarrollo es necesariamente conflictiva. Las preguntas presentadas no representan, por lo tanto, una receta para promover la participación; tan solo contribuyen a explicitar las tensiones que, a nuestro juicio, son inevitables. Esto, por cierto, ya constituye un buen comienzo.

/Notas

Notas

1/ CEPAL, División de Desarrollo Social, Cooperativismo y participación popular en América Latina y el Caribe: Reflexiones en busca de un enfoque para la CEPAL, LC/R.434, Santiago de Chile, 31 de mayo de 1985.

2/ Véanse, a este respecto, Raanan Weitz, Desarrollo Rural Integrado, México, Consejo de Ciencia y Tecnología, 1981; y Marshall Wolfe, Integrated Rural Development: Conceptual and Methodological Issues, Ginebra, UNDTCD/83-18805, julio de 1983.

3/ Blas Tomić (Participación popular y desarrollo en la base, PREALC/ISS S 845, Santiago de Chile, octubre de 1984) defiende que la descentralización es la contraparte indispensable, desde el punto de vista del Estado, al concepto de autonomía, para la organización popular o de la comunidad: "en efecto, para que se pueda hablar en estricto rigor de organización popular, es requisito indispensable que los fines por ella perseguidos sean fijados por sus propios miembros y no exógenamente. Cuando esta condición se cumple, y cuando el aparato estatal se caracteriza por formas genuinas de descentralización (y no sólo de desconcentración), entonces se está en presencia de la posibilidad real de extender las fronteras de la participación popular en el desarrollo hacia niveles cualititativos muy superiores a los que se limita a ofrecer la democracia parlamentaria tradicional en América Latina" (p. 7).

4/ El Programa de Participación Popular llevado a cabo por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, a pesar de su decidido alineamiento a la participación popular desde la perspectiva de los "hasta ahora excluidos", reconoce, por ejemplo, que "la necesidad de definir una política nacional global en el interés de la sociedad en su conjunto, de reconciliar intereses locales divergentes y de asegurar un cierto grado de coordinación e integración de las políticas de desarrollo, exige una autoridad central y pone límites al grado de participación popular". Véase Andrew Pearse y Matthias Stiefel, "Participación popular: un enfoque de investigación", Socialismo y Participación, Nº 9, Lima, Perú, febrero de 1980, p. 99. Sobre este mismo punto, véase Sergio Boisier, "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en la planeación regional", El Trimestre Económico, Vol. LII(1), Nº 205, México, enero-marzo de 1985, pp. 195-224.

5/ Véase Marshall Wolfe, En pos de alternativas democráticas, E/CEPAL/R.351, Santiago de Chile, 2 de agosto de 1984.

6/ La trayectoria reciente de los países latinoamericanos revela ejemplos de regímenes que, si no son autoritarios, por lo menos son cuestionables en cuanto a su legitimidad democrática, y que, al mismo tiempo, promovieron importantes iniciativas de ampliación de la participación popular. Asimismo, la facilidad con que esas experiencias son revertidas una vez que los regímenes que las originaron son depuestos y reemplazados por corrientes políticas opuestas a la participación, nos indica que existe una conexión orgánica entre participación y democracia. Véase a este respecto el análisis del caso peruano durante el gobierno del General Velasco Alvarado entre 1968 y 1975, en Carlos Franco, Perú: participación popular, Lima, Ediciones CEDEP, 1979. Véanse también, para el caso de Cuba, Marta Harnecker, Cuba: dictadura o democracia, México, Siglo Veintiuno, 1975; y Jorge I. Domínguez, Cuba: Order and Revolution, Cambridge, Harvard University Press, 1978.

7/ Marshall Wolfe, "La participación: una visión desde arriba", Revista de la CEPAL, N° 23, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84 II.G.4, agosto de 1984, p. 164.

8/ Que ni por eso debe ser menospreciado, ya que representa de hecho una de las armas preferidas por las burocracias estatales para, adoptando el discurso progresista e innovador, garantizar la continuidad del status quo y preservar así su propio poder; lo que Donald Schon, en Beyond the Stable State, Nueva York, W.W. Norton, 1971, ha denominado, con mucha propiedad, "conservadorismo dinámico".

9/ Véase, en relación con las primeras, C. Pateman, Participation and Democratic Theory, Londres, Cambridge University Press, 1970; y en lo que respecta al socialismo, J. Vanek, Self-management: economic liberation of man, Harmondsworth, Penguin Books, 1975.

10/ A falta de una enunciación que agote la literatura sobre el problema, se indica el trabajo editado por Selina Cohen, "Debaters' comments on 'Inquiry into Participation: A Research Approach' by Andrew Pearse and Matthias Stiefel", Participation: occasional paper, Ginebra, UNRISD, Informe N° 80.5, 1980.

11/ Véase Mancur Olson, The Logic of Collective Action: Public goods and the Theory of Groups, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

12/ Sobre este punto, véase Edgardo Boeninger, Participación: oportunidades, dimensiones y requisitos para su desarrollo, Santiago, CED, Documento de Trabajo N° 16, julio de 1984.

13/ Para una discusión de esos aspectos en proyectos de prestación de servicios básicos, véase Alastair T. White, "Why Community Participation? A Discussion of the Arguments", Assignment Children (UNICEF) N° 59/60, 1982, pp. 17-34.

14/ Véanse, por ejemplo, Sidney Verba, Norman Nie y Jae-on Kim, Participation and Political Equality: a seven-nation comparison, Cambridge, Cambridge University Press, 1978; y Robert A. Dahl, Who Governs?, New Haven, Yale University Press, 1961.

15/ Angel Flisfisch, Algunos problemas conceptuales en el análisis de la participación, E/CEPAL/ILPES/R.20, Santiago de Chile, 6 de noviembre de 1980.

16/ Lo que Marshall Wolfe llama desarrollo tecnoburocrático y presenta como una posible desviación de las alternativas democráticas propuestas en la actualidad para la región. Véase Marshall Wolfe, En pos de alternativas...., op. cit., p. 8.

17/ Para un excelente análisis de las tensiones a que hacemos referencia aquí, véase Marshall Wolfe, "La participación: una visión desde arriba", op. cit.

18/ Algunos planteamientos representativos de esa corriente pueden encontrarse en UNRISD, Diálogo sobre la participación, N° 1, UNRISD/81/C.17, Ginebra, junio de 1981.

19/ Esa es la postura por ejemplo de Rolando Franco, "Las grandes controversias de la política social", CEPAL/ILPES/UNICEF, Desarrollo Social en los 80, Santiago de Chile, septiembre de 1983, p. 63.

20/ Véase con respecto al concepto de pobreza política, Pedro Demo, Juventude popular urbana e pobreza política, CEPAL, LC/R.431, Santiago de Chile, 30 de mayo de 1985, especialmente en el capítulo 2, pp. 8-18.

21/ Angel Flisfisch, citado por Edgardo Boeninger, Participación....., op. cit., p. 5.

22/ CEPAL, División de Desarrollo Social, La participación popular en el desarrollo en América Latina, E/CEPAL/L.264, Santiago de Chile, 15 de abril de 1982, p. 6.

23/ Véanse al respecto los trabajos recientes de Marshall Wolfe citados en las notas 5 y 7 supra, así como su elaboración más general sobre el desarrollo en El desarrollo esquivo: exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica, México, Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1976; véanse también las sugestivas reflexiones de Norbert Lechner, La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado, Santiago de Chile, FLACSO, 1984.

24/ Pedro Demo expresa en forma tajante la relación entre desarrollo y participación, tal como la hemos concebido en esta oportunidad, al afirmar que "incluso ritmos menores de crecimiento no necesitan arruinar la participación; a veces, hasta la pueden favorecer, porque evitan más fácilmente la irreversibilidad tecnológica. La cuestión no será jamás sólo crecer, sino crecer con participación; y vale también la inversa: la cuestión jamás será sólo participar, sino participar del crecimiento". Véase "Indagaciones críticas sobre la teoría y la práctica de la planificación social", Revista Interamericana de Planificación, vol. XVII, Nº 68, México, D.F., diciembre de 1983, p. 35.

25/ Una breve descripción de los diversos estudios sobre este aspecto figura en CEPAL, División de Desarrollo Social, Cooperativismo y participación popular..., op. cit., especialmente en el capítulo II, pp. 8-12; para la experiencia del Perú en el período de Velasco, véase Carlos Franco, Perú: Participación popular, op. cit., pp. 26-28 y 146-148.

26/ Marshall Wolfe, "La participación.....", op. cit., p. 175. Un análisis más general, no desde el punto de vista de las organizaciones sino que desde una visión de los procesos y de la lógica de resolución de los problemas sociales, es lo que ha propuesto Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons", en G. Hardin y John Baden (ed.), Managing the commons, San Francisco, W.H. Freeman and Company, 1977, pp. 16-30.

27/ Véase CEPAL, División de Desarrollo Social, La participación popular en....., op. cit., p. 10.

28/ Véase, por ejemplo, Blas Tomić, Necesidades básicas y participación popular: opciones éticas y metodológicas, PREALC/ISS S 834, Santiago de Chile, septiembre de 1983.

29/ Entre éstos podría mencionarse a Pedro Demo, Participação é Conquista, Brasília, MEC, doc. mimeo, octubre de 1981.

30/ Se puede encontrar un análisis más exhaustivo sobre las experiencias de programas participativos de desarrollo en América Latina en Peter Hakim, "Lessons from grass-roots development experience in Latin America and the Caribbean", Assignment Children (UNICEF), Nº 59/60, 1982, pp. 137-141; y Marshall Wolfe, Integrated Rural Development....., op. cit.

31/ Paulo Roberto Haddad, "Planificación participativa: conceptos y métodos operacionales", Revista EURE, vol. X, Nº 29, Santiago de Chile, diciembre de 1983, p. 60.

32/ Véanse al respecto las sugerencias de Blas Tomić, Planificación participativa y descentralizada para las necesidades básicas: reflexiones iniciales, PREALC/ISS S 836, Santiago de Chile, septiembre de 1983, pp. 34-40.

33/ Jean Duvignaud (dir.), La Sociologie, Barcelona, Editorial Anagrama, 1972, remite el origen del concepto a A. Ferguson, History of Civil Society, 1766.

34/ El análisis siguiente se basa, en gran parte, en la descripción de Henry Arvon, La autogestión, México, Fondo de Cultura Económica, 1982. Véanse también sobre el mismo tema, Georges Gurvitch, Dialéctica y Sociología, Madrid, Alianza Editorial, 1971; Pierre Jalée, El proyecto socialista (aproximación marxista), Barcelona, Editorial Anagrama, 1977; e Irving L. Horowitz (sel.), Los Anarquistas, Madrid, Alianza Editorial, 2 vols., 1975.

48/ Pedro Demo, Juventude..., op. cit., p. 17.

49/ Por "ideal weberiano" entendemos (1) la asignación de roles administrativos altamente diferenciados y especializados, (2) el reclutamiento basado en el mérito y no en criterios subjetivos, (3) el proceso decisorio fundado en criterios racionales y universales, (4) un grupo de profesionales asalariados que consideran su trabajo como una profesión y (5) un contexto caracterizado por la jerarquía, responsabilidad y disciplina. Véase, por ejemplo, H.H. Gerth and C. Wright Mills, From Max Weber: Essays in Sociology, Nueva York, Oxford University Press, 1946. Por "sentido real" nos referimos a que la burocracia, en la práctica y principalmente en los países en desarrollo, se encuentra subordinada a los intereses políticos dominantes y se revela extremadamente sensible a las demandas de sus clientelas.

50/ Para una breve discusión sobre esos aspectos y sus implicaciones para la producción de utopías respecto a la posibilidad de un estilo "alternativo" de desarrollo "democrático", véase Roberto Guimaraes "Estilos alternativos de desarrollo y democracia, reduccionismo y recuperación del pasado inexistente" CEPAL, División de Desarrollo Social, doc. mimeo, enero de 1984.

51/ Existe una vastísima literatura sobre esa tradición específica de investigación sociológica y ciencia política, a la cual comúnmente se hace referencia como "bureaucratic politics", o la dimensión burocrática de los procesos políticos de planificación. Nos limitamos aquí a mencionar sus elaboraciones más recientes: Graham Allison, Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, Little, Brown and Co., 1971; David Silverman, The Theory of Organization: A Sociological Framework, Nueva York, Basic Books, 1971; Francis E. Rourke, Bureaucratic Power in National Politics, Boston, Little, Brown and Co., 2a. edición; Morton Halperin, Bureaucratic Politics and Foreign Policy, Washington, Brookings Institution, 1974; Harold Seidman, Politics, Position and Power: The Dynamics of Federal Organization, Nueva York, Oxford University Press, 2a. edición, 1975; y Getulio Carvalho, PETROBRAS: Do monopolio aos contratos de risco, Río de Janeiro, Forense Universitaria, 1977.

52/ El contenido de las dos secciones siguientes tiene su origen en la metodología de análisis formulada, a partir de la literatura mencionada en la nota 51 supra, para el estudio de la administración pública brasileña. Véase Roberto Guimaraes, Ecopolitics in Developing Countries: An Institutional Analysis of Environmental Management in Brazil, Storrs, Universidad de Connecticut, propuesta de tesis de doctorado, doc. mimeo, septiembre de 1983.

53/ Esa ley se atribuye a Rufus E. Miles, ex Subsecretario de Administración del Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos. En inglés se dice "Where one stands depends on where one sits". Véase Rufus E. Miles, "The Origin and Meaning of Miles' Law", Public Administration Review, vol. 38, N° 5, septiembre-octubre de 1978, pp. 399-403.

54/ Véase Carlos Franco, Perú...., op. cit.

55/ El trabajo del UNICEF "Popular Participation in basic services....", op. cit., también ofrece una guía para la identificación del contenido participativo de los programas comunitarios de desarrollo.

35/ Para una descripción de la experiencia yugoslava y sus implicaciones para la doctrina socialista, véase Branko Horvat, The Yugoslav economic system: the first labor-managed economy in the making, White Plains, International Arts and Sciences Press, 1976.

36/ Véase V.I. Lenin, "The State and Revolution" (1917) y "The Immediate Tasks of the Soviet Government" (1918), en V.I. Lenin, Selected Works, Nueva York, International Publishers, 1976.

37/ Henry Arvon, La autogestión, op. cit., p. 86.

38/ Ibid., p. 10.

39/ Citado en Juan G. Espinosa y Andrew S. Zimbalist, Economic Democracy: Workers Participation in Chilean Industry, 1970-1973, Nueva York, Academic Press, Inc., 1978.

40/ Henry Arvon, op. cit. p. 10. Véanse también al respecto, C. Paterman, Participation....., op. cit. y David Jenkins, Job Power: Blue and White Collar Democracy, Garden City, Doubleday, 1973.

41/ Para una visión libertaria del ejido mexicano y su rol en la revolución que derrocó al dictador Porfirio Díaz en 1910, véase George Woodcock, Anarchism, Nueva York, The World Publishing Company, 1962.

42/ Para una discusión histórico-doctrinaria sobre los distintos significados de ayuda mutua y cooperación, así como de sus afinidades con la autogestión, véanse: Ismael Espinosa Vargas, Doctrina y legislación cooperativa, Santiago, ICECOOP y Ediciones Nueva Universidad, 1974, especialmente el capítulo I, "Orígenes del cooperativismo", pp. 17-26; Diva Benevides Pinho, O Pensamento Cooperativo e o Cooperativismo Brasileiro, Brasilia, CNPq, 1982, especialmente el capítulo 1, "Evolução do Pensamento Cooperativo", pp. 19-114; y S. Seraev, El socialismo y las cooperativas, Moscú, Editorial Progreso, 1981.

43/ Para los comentarios siguientes, véase CEPAL, División de Desarrollo Social, Cooperativismo....., op. cit., especialmente el capítulo V, "Algunos aspectos de orden metodológico", pp. 40-43.

44/ Véase, a este respecto, Enzo Faletto, Notas sobre estilos alternativos de desarrollo, política y movimientos sociales, Santiago de Chile, FLACSO, octubre de 1983,

45/ Dudley Seers, "The Prevalence of Pseudo-Planning", en Mike Faber y Dudley Seers (eds.), The Crisis in Planning, Londres, Chatto and Windus Ltd., para Sussex University Press, 1972; citado en Marshall Wolfe, "La participación...", op. cit., p. 179.

46/ Véanse al respecto: CEPAL, División de Desarrollo Social, La participación..., op. cit.; CEPAL, La mujer rural de América Latina: un actor social del último decenio (1975-1984), LC/L.312(Conf.77/3),Santiago de Chile, 15 de octubre de 1984, esp. pp. 35-41; CEPAL, La mujer en el sector popular urbano: América Latina y el Caribe, LC/G.1326, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.84.II.G.14, octubre de 1984, esp. pp. 99-113; y UNICEF, Division of Programme Development and Planning, Community Participation and Family Life Sector, "Popular Participation in Basic Services: Lessons Learned through UNICEF's Experience", Assignment Children (UNICEF), Nº 59/60, 1982, pp. 121-135.

47/ Carlos Franco, en Perú...., op. cit., señala que una de las "paradojas" de la experiencia peruana de desarrollo participativo fue "la traslación al campo de las relaciones gobierno-organizaciones populares de valores y estilos de comportamiento característicos de la atmósfera organizativa de la institución militar: la centralización del poder, el principio jerárquico, la valoración de "la seguridad interna" o la intolerancia ante la diversidad, el riesgo y la incertidumbre, situaciones estas últimas que son inherentes a un proceso de participación popular" (p. 24).