



NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
LIMITADA

E/CEPAL/L.264
15 de abril de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL/INGLES

CEPAL

Comisión Económica para América Latina



LA PARTICIPACION POPULAR EN EL DESARROLLO
EN AMERICA LATINA */

*/ Este documento ha sido preparado por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina para ser presentado al Seminario Internacional sobre Participación Popular que se celebrará en Ljubljana, Yugoslavia, 17 al 25 de mayo de 1982.

82-4-673

INDICE

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| 1. La emergencia de la idea de participación popular en el desarrollo | 1 |
| 2. El sentido de la participación popular | 5 |
| 3. Hacia una planificación participativa | 11 |
| 4. Formas asociativas de producción | 15 |
| 5. Participación popular rural | 21 |
| 6. Estructuras participatorias en asentamientos urbanos | 27 |
| 7. Modalidades de la participación de las mujeres | 31 |
| 8. La participación de la juventud | 38 |

1. La emergencia de la idea de participación popular en el desarrollo

La idea de participación social tiene una larga y rica historia en las ciencias sociales. Ha sido utilizada en diversos contextos teóricos y por eso los sentidos atribuidos a ella han variado considerablemente. Sin embargo, un foco de convergencia puede ser encontrado en el reconocimiento de que la participación es una configuración estructural, dinámica, que posee una importante proyección histórica.

Una de las circunstancias que complica más el claro entendimiento de la idea de participación social con el sentido dinámico que últimamente se le atribuye, es la de que ella es parte de una familia de conceptos estrechamente emparentados, en algunos casos casi podría decirse simbióticamente vinculados, tanto que es difícil establecer una clara separación entre ellos. Los conceptos a que se hace referencia son, principalmente, los siguientes: desarrollo social, bienestar social, política social, planificación social y otros más que han estado surgiendo a medida que la problemática social ha ido creciendo en importancia instrumental y política.

En la discusión actual de la problemática del desarrollo en el marco de las Naciones Unidas, la idea de participación tiene una historia propia. Mientras el desarrollo fue concebido primaria y casi exclusivamente como un mero crecimiento productivo, la idea de participación social y popular le fue ajena. La sociedad era poco más que el ámbito donde se consumía y se proveía de recursos humanos a las empresas productivas. En consecuencia, la participación sólo era considerada en el marco del desarrollo de la comunidad, que era una problemática marginal al cuerpo central de la reflexión y práctica del desarrollo. No fue necesario el transcurso de mucho tiempo para que se advirtiera que el desarrollo en general tenía poco que ver con el bienestar de las comunidades. La desconexión entre uno y otra podía ser casi completa.

/La crisis

La crisis de ambas concepciones, la del desarrollo como incremento y la de la comunidad como unidad autosuficiente capaz de desarrollarse a sí misma, trajo consigo una nueva concepción del desarrollo que ha estado elaborándose y enriqueciéndose en las dos últimas décadas. La Estrategia Internacional del Desarrollo (EID) de las Naciones Unidas, que surgió en 1961 como respuesta a la crisis, puso énfasis en los aspectos sociales y humanos del desarrollo incorporándolos a una interpretación comprensiva, el "enfoque unificado". Más tarde y poniéndose el acento en sus aspectos sustantivos fue denominado "desarrollo integral".

No fueron ajenas a estos cambios en la concepción del desarrollo algunas ideas y actitudes que ganaron rápido predicamento en diversos foros académicos e intelectuales de diversas partes del mundo. Una de ellas afirmaba la necesidad de la participación popular en el desarrollo como un acto de rechazo del verticalismo del Estado asociado al paternalismo paradigmático de las clases dominantes. El desarrollo debía asegurar ante todo la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías postergadas. Y en ese contexto la participación popular comenzó a ser valorizada más por su condición de derecho humano que por su contribución funcional al desarrollo.

La concepción del desarrollo integral consagrada por la segunda EID (1970) tuvo una favorable acogida en América Latina. En la Evaluación de Quito (1973), aprobada en el marco de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), los gobiernos de la región adoptaron una doctrina que vinculaba muy estrechamente el desarrollo con la participación popular, tanto que ambos se convirtieron en elementos inseparables de su concepción del desarrollo integral.

"El desarrollo integral no puede obtenerse mediante esfuerzos parciales en ciertos sectores de la economía o del sistema social, sino a través de un avance conjunto en todos los aspectos." (Sólo así será posible)
"apreciar en qué medida el avance conjunto en todos los sectores está promoviendo un nuevo tipo de sociedad orientada hacia el rápido desarrollo humano".

En el párrafo siguiente se amplía la idea:

"El crecimiento experimentado en las variables económicas a menudo no ha dado lugar a cambios cualitativos de importancia equivalente en el bienestar humano y la justicia social. Así lo demuestra la persistencia de problemas tan graves como la pobreza masiva, la incapacidad para dar empleo a la creciente fuerza de trabajo, y la falta de participación económica y social de amplios estratos de la población".^{1/}

En todas las evaluaciones posteriores fue una preocupación constante de los gobiernos de la región la idea de que el desarrollo debía ser entendido como un esfuerzo nacional e internacional orientado hacia la consecución del bienestar y la justicia social con la participación popular y la integración de las masas urbanas y rurales marginalizadas como objetivos centrales.

Al considerarse el Programa de Acción Regional de la EID para los años 80 la meta de la participación constituyó nuevamente un aspecto central del desarrollo integrado.

"El crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente por sí misma para asegurar un pleno desarrollo social y humano. Para conseguir este objetivo se requiere que los frutos del crecimiento económico se distribuyan más equitativamente entre los grupos postergados en el proceso de desarrollo; a fin de que con la participación de todos los grupos sociales se configuren sociedades más justas e integradas, y con destino propio, donde el hombre encuentre reales posibilidades para la más completa realización de sus potencialidades." (Subrayado agregado.)^{2/}

La importancia atribuida a la participación social presenta todavía un mayor énfasis. Nada más categórico que el siguiente párrafo:

"El éxito de las políticas de desarrollo social se asociará al cumplimiento de los objetivos y políticas para expandir la capacidad productiva, de forma tal que las estructuras de producción y consumo se transformen para satisfacer las aspiraciones básicas de las mayorías a una vida mejor. Las políticas encaminadas a este fin deberán conciliar la promoción de un crecimiento económico dinámico con una mayor justicia social y la reducción

^{1/} Evaluación de Quito (Par. 2 y 3) en, "América Latina: Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo en los Años Sesenta", Cuadernos de la CEPAL N° 2, Santiago, 1975.

^{2/} CEPAL, Programa de Acción Regional para América Latina en los Años Ochenta, Cuadernos de la CEPAL N° 40, 1981, p. 19, par. 59.

de diferencias estructurales e inequidades sociales. Para lograr estas metas se fomentará la participación efectiva de la población en el proceso de desarrollo económico, social y humano. Con este fin se elaborarán y aplicarán políticas que favorezcan estructuras, procesos y organizaciones de participación". (Par. 60, subrayado agregado.)1/

La propuesta de una plena participación en el desarrollo ha recibido un reconocimiento universal al ser incorporada en el documento del Tercer Decenio de la EID, tal como consta seguidamente:

"The development process must promote human dignity. The ultimate aim of development is the constant improvement of the well-being of the entire population on the basis of its full participation in the process of development and a fair distribution of the benefits therefrom. In this context, a substantial improvement in the status of women will take place during the Decade. In this perspective economic growth, productive employment, and social equity are fundamental and indivisible elements of development".2/

En las resoluciones ya citadas hay un rico material que refleja los esfuerzos de clarificación y elaboración conceptual que se han estado haciendo recientemente. Al respecto cabe mencionar los trabajos del United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) de Ginebra que está llevando a cabo un programa de investigación sobre participación popular a escala mundial.3/ También la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) junto con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) llevaron a cabo el Seminario sobre Participación Social en América Latina (Quito, Ecuador, noviembre de 1980) 4/ en el que fueron presentado un conjunto de importantes estudios teóricos y empíricos, incluyéndose entre estos

1/ CEPAL, Programa de Acción Regional para América Latina en los Años Ochenta, op. cit.

2/ International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade, Preamble, par. 8 (Department of Public Information, United Nations, New York, 1981, p. 2).

3/ Se han publicado ya una cantidad de documentos de discusión y de monografías empíricas sobre el tema. El informe de base titulado "Participación popular: un enfoque de investigación" apareció en Socialismo y Participación, N° 9, Lima.

4/ Se encuentra en vías de aparición un libro que contiene los trabajos analizados en el Seminario.

últimos varios estudios de caso sobre experiencias de participación popular en el desarrollo de la región.

2. El sentido de la participación popular

Sintetizando, se podría sostener con cautela que la concepción de la participación popular que prevalece en América Latina es una en que se observan diversas características entre las que se destacan las que se señalan seguidamente.

La participación constituye una actividad colectiva. Nadie suscribiría hoy la idea de que la participación es un mero y pasivo "estar" o "pertenecer". Mucho más que eso, participar es actuar intencionalmente persiguiendo objetivos y medios cuya combinación supone una estrategia que exige organización, recursos y una concepción inteligente de las acciones necesarias y viables.

Una acción colectiva así entendida, que implica actuar con otros y contra otros, se despliega en un campo conflictual que los mismos actores involucrados engendran o actualizan, aunque puedan no ser plenamente conscientes de ello. Por lo tanto, la participación es inherentemente conflictiva. Y lo es porque más o menos directa y ostensiblemente persigue cambios en las relaciones sociales que traen consigo redistribuciones de bienes e ingresos y, aún más, de poder social. Cualquier actividad o proceso que conduzca a la ampliación de la participación popular significará cambios estructurales de cierta permanencia que tenderán a ser irreversibles. Pueden citarse a guisa de ejemplo: reformas agrarias, formación de empresa autogestionarias, migraciones rural-urbanas; sindicalización de trabajadores, creación y actuación de partidos y movimientos políticos, entre varios. En cualquier caso, estas nuevas situaciones sociales producen una cadena de reacciones entre las que se destacan las resistencias de las élites dominantes a compartir ingresos y poder.

/Siendo el

Siendo el desarrollo parte de un proceso más amplio de modernización económica social y política y en la medida que se trata de la situación social de diversos agrupamientos, sectores y capas populares que de modos diversos son afectados por él, la participación popular tiende a asumir la forma de estrategias para la supervivencia en medio de las inéditas condiciones creadas por el proceso modernizador. Este proceso resulta destructor de los medios de vida preexistentes en las poblaciones rurales debido a que éstos pierden el control sobre las bases de su propia supervivencia cuando las viejas instituciones y prácticas sociales dejan de tener efectividad. Es así como surge una multiplicidad de estrategias de supervivencia que en el marco de las posibilidades existentes definen las nuevas formas de la participación popular. La articulación y agregación convergente de estas estrategias y aspiraciones se produce bajo lo que se ha denominado un "modelo de encuentro", en que se van logrando soluciones de compromiso, o rupturas más difíciles de superar.^{1/}

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, en el otro ascienden las presiones sociales de las bases populares que traen consigo una variable carga de disenso y conflicto. Estas fuerzas sociales, que desbordan sus ámbitos tradicionales, tratan de abrir nuevos cauces y conquistar nuevos espacios de participación que a menudo violentan la legitimidad del orden vigente. Piénsese en las "invasiones" de terrenos urbanos por migrantes sin casa o en los casos en

^{1/} Esta idea fue adelantada por Andrew Pearse en un trabajo póstumo que preparó para un debate promovido por el UNRISD. Véase, A. Pearse y M. Stiefel, "Abriendo el debate", en Diálogo sobre la Participación, N° 1, (UNRISD, Ginebra, junio de 1981), p. 8 y siguientes.

que el personal de empresas en quiebra las "toman" para mantenerlas en actividad, asegurando así la continuidad de sus fuentes de trabajo.

La suerte de estas presiones sociales dependerá del papel que los regímenes políticos asignen a las fuerzas involucradas y de la medida en que se apoyen en ellas para asegurar su continuidad. De ahí que la dimensión política sea un ingrediente esencial para entender las situaciones sociales relativas a la participación. El estímulo y la permisividad política o, por lo contrario, la restricción más o menos severa y coercitiva de las pretensiones de participación contribuyen a definir los límites de posibilidad de las estrategias de los diversos sectores populares. En la medida que toda ampliación de la participación supone transformaciones en las relaciones de poder y distribución, es obvio que tienen una significación política.

Entre estos dos polos del problema gravitan una serie de situaciones y procesos intermediarios.

Aunque se rechace el tecnocratismo del Estado para afirmar el espontaneísmo voluntario de las masas, nadie podría negar que aquél es un agente insoslayable en la consideración del problema de la participación. Quiénes participan, para qué, cuánto y cómo son cuestiones que sólo se sustancian remitiéndolas a matrices sociales que están legal y políticamente protegidas (régimen de la propiedad privada y pública, instituciones y normas relativas a las ocupaciones, a la educación, etc.), cuya importancia no podría ser exagerada. El Estado es el garante del orden social y así de los patrones de participación existentes, que facilitan y prohíben la participación de unos u otros grupos, capas o sectores sociales.

De ahí la estrecha relación entre participación social y poder político, tanto que para algunos constituye la cuestión esencial sin cuya solución es difícil concebir progreso alguno que signifique nuevos espacios de participación para las masas

/marginalizadas. Para

marginalizadas. Para que ello fuese viable sería menester una transformación radical de las relaciones de poder en la sociedad que proporcione a los grandes sectores mayoritarios el control del Estado,^{1/} Y esto como bien se sabe no es en ninguna parte un asunto fácil.

De cualquier modo la conexión entre participación y régimen político existe y es estrecha. En este sentido un régimen democrático tiene por definición que ser más abierto y participatorio que otro autoritario. Sin embargo, esta conexión no es lineal ni transparente en los países de América Latina, sobre todo si tiene en cuenta el carácter segmentario de la participación. En efecto puede haber muy poca participación política y en cambio ampliarse considerablemente la movilización social y las reformas económicas que abren cauces para nuevas modalidades de participación ampliada. Así ha ocurrido en los regímenes populistas civiles y militares que franquearon el acceso de las masas al control de medios de producción y redistribuyeron ingresos, mientras que se restringía la participación política a límites extremos. Un caso muy evidente de este contraste ha sido el de Perú a partir de 1968 y hasta 1980, con una vigorosa facilitación y promoción de la participación social bajo un régimen militar sin órganos constitucionales, parlamentarios ni partidos políticos autorizados para ejercer la representación política de los intereses populares ante el Estado. Esta desconexión fue deliberada e implicaba la negación de la política y de sus órganos como una esfera autónoma que conectaba el plano de la sociedad con el del Estado.^{2/} Surgió así una especie sui generis de corporativismo progresista que no alcanzó a constituirse completamente.

^{1/} Véase al respecto el debate promovido por UNRISD. Cf. Diálogo sobre la Participación, N° 1, op. cit., passim.

^{2/} Esta experiencia dio lugar a un debate considerable entre intelectuales, ideólogos y políticos sobre la posibilidad de consolidar un proceso amplio y profundo de fomento de la participación popular en el desarrollo sin que ésta tuviese al mismo tiempo y paralelamente su contraparte política. La negación del partido político como órgano de representación y articulación de intereses del pueblo ante (Concl.)

No es éste el único caso en que gobiernos autoritarios promovieron paradójicamente una democracia participatoria de base, en cooperativas de trabajo, empresas colectivizadas y autogestionarias, sindicatos y organizaciones comunales rurales y urbanas, bajo la tutela y el control del Estado que actuó como agente animador sin estar exentos por eso de un considerable paternalismo sobre las masas movilizadas.

La alusión a estos casos no tiene otro propósito que el de resaltar la complejidad de la cuestión de la participación, pero ello no sugiere en modo alguno la existencia de una desconexión orgánica con la democracia. Si se examinan estas experiencias con la perspectiva apropiada, la conclusión que se extrae es que ellas no arraigaron y permanecieron como transformaciones perdurables justamente porque carecieron de un respaldo político más duradero que el de los efímeros gobiernos que las llevaron a cabo. Al caer éstos y ser reemplazados por opuestas corrientes políticas, contrarias a la participación popular, las "conquistas" logradas en la fase anterior fueron fácilmente revertidas o desnaturalizadas sobre todo porque fueron creaciones verticales emanadas desde la administración del Estado, sin que existiese una fuerza social popular ni una instancia política que la sostuviese. En otros términos, el proceso de democratización fundamental de la sociedad era débil, careciendo de vigor y de carácter adecuado para convertirla en una auténtica y espontánea experiencia surgida desde la base social, de tal modo que los sectores involucrados la sintiesen como una cosa propia con la que se identificaban plenamente. La fortaleza de un proceso de ampliación participatoria sólo podrá ser obtenida cuando ella deriva del fortalecimiento de la sociedad civil frente al Estado, de la permeabilidad y flexibilidad de las clases sociales, y de prácticas

2/ (Concl.) los órganos políticos del Estado fue tajante. Quizá el representante más conspicuo de esta corriente de pensamiento fue Carlos Delgado. Véase su libro, Revolución y Participación, Lima, Ediciones del Centro, s/f.

colectivas y valores sociales bien arraigados en materia de gestión colectiva de la producción económica y la distribución social. En fin, de una auténtica democracia política con sólidos fundamentos en una sociedad abierta a la participación popular.^{1/}

Además de los sistemas sociales y regímenes políticos, presentan particular relevancia los estilos de desarrollo, es decir, la manera como se hace la economía y se resuelven los problemas distributivos de asignación de recursos e ingresos. En otras palabras, se trata de la cuestión relativa al qué, cómo, de quiénes y para quiénes se produce el desarrollo.^{2/} En este contexto se definen las características centrales de los procesos de desarrollo vis-à-vis la participación popular en el mismo. Por ejemplo, si un estilo de desarrollo resulta ser concentrador del ingreso para sostenerse tendrá que recurrir a la desmovilización de las masas populares organizadas para evitar que éstas intenten revertir el proceso. De ahí que sus consecuencias sobre la participación como aquí es entendida serán muy distintas de las de otro estilo de desarrollo más abierto y equitativo, que procura la ampliación de la participación de las bases sociales en el esfuerzo de desarrollo. Podrían mostrarse otros contrastes efectivos que asumen los estilos de desarrollo, que no son ciertamente un producto del azar sino consecuencias intencionales de los centros

^{1/} "La participación constituye un método y un medio de profundización democrática y no un fin en sí misma. No se participa por participar, sino para hacer efectivos los cambios sociales, para lograr el progreso de la comunidad, para que se consideren las aspiraciones e intereses populares, y para crear un tejido social que permita la consolidación del sistema democrático. Caso contrario, se corre el riesgo de caer en cierta forma de espontaneísmo social, negativa para los mismos sectores populares que se quería promover." Del discurso inaugural del señor Osvaldo Hurtado, actual Presidente del Ecuador, pronunciado en el Seminario sobre Participación Social, op. cit.

^{2/} El concepto de "estilos de desarrollo" ha sido elaborado en muchos trabajos de la CEPAL. Al respecto pueden consultarse los trabajos de A. Pinto, M. Wolfe y J. Graciarena, en Revista de la CEPAL, Primer semestre de 1976.

de decisión que los promueven y orientan, cuya incidencia sobre la participación popular es en gran medida determinante de sus posibilidades de expansión espontánea y gravitación efectiva sobre el desarrollo.

Además de las configuraciones globales dinámicas ya mencionadas, hay una cantidad de otros factores importantes que en mérito a la brevedad serán sólo mencionados a título de ilustración. Por ejemplo, el tamaño y la distribución espacial de la población, la regionalización de las actividades económicas y sociales, el perfil productivo y el nivel tecnológico, la estructura ocupacional, el ingreso medio del país, la escolaridad media y la experiencia organizativa de los asalariados y las remuneraciones del trabajo. En realidad, podría omitirse una enumeración completa porque es evidente que nunca lo sería del todo, ya que casi nada es ajeno a una situación social tan compleja.

No menos variados son los problemas del desarrollo relacionados con la participación popular. Mirando al bosque es posible señalar algunos aspectos salientes en distintos países y subregiones de América Latina. Problemas relacionados con la participación popular en la planificación, en el desarrollo rural, en la producción en la vida urbana, así como los que atañen a la mujer y la juventud serán considerados someramente en las líneas que siguen.

3. Hacia una planificación participativa

La planificación tradicional del desarrollo es un instrumento de intervención en la economía, cuyas características de formulación y aplicación ponen de relieve un grado considerable de verticalismo del Estado. Por eso ha recibido críticas severas de los que rechazan los métodos autoritarios de la burocracia pública y el hegemonismo de los técnicos. Estos críticos a los que se han sumado algunos gobiernos propician un nuevo estilo de planificación que promueva formas de participación popular a lo largo de todas las fases del proceso planificador.

/Asumiendo est

Asumiendo estas ideas el ILPES ha formulado una propuesta de planificación participativa y compensatoria, que sugiere una modalidad que se basa en un amplio acuerdo social con la participación de todos los sectores involucrados. Para ello se parte de un diagnóstico que consiste en suponer que las limitaciones de poder y competencia organizativa de los grupos desposeídos y poco participantes pueden ser modificadas mediante "una intervención exógena que implique una superación progresiva de esas deficiencias". A esta intervención la denomina "activación" y ella supuestamente induce la organización del grupo y la adquisición de algunas competencias socio-culturales generales, lo que mejoraría su posición estratégica y su capacidad de presión participativa. "Idealmente, la activación debería conducir a una fase superior de organización del grupo que posibilitara su participación autónoma y eficaz, a la par con los grandes intereses corporativos. Pero dadas las condiciones iniciales y la magnitud de las deficiencias... la activación es una forma imperfecta de participación."^{1/} Como podrá apreciarse el componente asistencialista de la planificación ha sido considerablemente ampliado, mucho más allá de su sentido originario primariamente redistributivo, que apuntaba a la atenuación de las desigualdades sociales y la satisfacción de las necesidades básicas. "El énfasis que tiende a predominar hoy es, ciertamente, más inclusivo. El rezago respecto de los procesos de modernización capitalista puede generar importantes desigualdades, pero ellas también son un producto directo de esos mismos procesos". Lo que ahora se intenta es más que la distribución de bienes como paliativo y ayuda, se trata de mejorar las posibilidades estructurales y los grados de conciencia de los sectores marginales

^{1/} Cf. A. Flisfisch, R. Franco y E. Palma, Dimensiones de una Planificación Participativa, presentado al Seminario sobre Participación Social en América Latina, op. cit. Se ha aprovechado ampliamente de este documento para la preparación de esta sección. Para este punto véase especialmente: "¿Qué es la planificación compensatoria?", en pp. 42/44.

para incorporarlos al proceso planificador del desarrollo. Estas disparidades de posibilidad participativa son las que trata de superar la planificación compensatoria.

El marco político de este tipo de planificación debe ser tal que estimule y acoja las motivaciones necesarias para implementar los cambios de estructura y dinámica que supone la estrategia de la activación. Y aquél no puede ser otro que un régimen político abierto y democrático en una sociedad que va despojándose progresivamente de sus mayores rigideces, particularmente de las que conciernen a la circulación de sus clases sociales. Sólo así será posible el conjunto de acuerdos y compromisos entre los diversos agentes planificadores y actores sociales que cimenten un proceso planificador abierto a la participación efectiva de todos los interesados.

Con esto no se logra más que una base de partida, pues los problemas que cabe enfrentar para la puesta en práctica de un proyecto planificador son tantos y tan complejos que no será posible tratarlos a todos aquí. Algunos tienen que ver con los órganos del Estado y la capacidad, dedicación e interés de sus burocracias técnicas para llevar a cabo las tareas de activación necesarias. Otros se encuentran en el extremo opuesto de la ecuación pues se refieren a los agrupamientos y sectores sociales que se desea activar para incorporarlos a la planificación del desarrollo. En sociedades estructuralmente heterogéneas, sus vastos sectores pobres y marginalizados y de bajo nivel educativo poseen escasa capacidad para organizarse y orientarse frente a los rápidos procesos modernizadores que las transforman de arriba a abajo. Sin embargo la apatía y alienación de estos sectores no es definitiva e irreversible. Su capacidad de adaptación más bien depende de la índole de los problemas que se les plantean y de las facilidades a su alcance y competencia para producir respuestas apropiadas a sus expectativas. La misma participación debe convertirse en una

/fuente permanente

fuerza permanente de aprendizaje y experiencia que los capacite para afrontar las más complejas instancias problemáticas más complejas, que trasciendan el mero entorno de estos agentes y al mismo tiempo fortalezca la solidaridad interna de sus grupos.

Se sostiene con frecuencia que los grupos más desposeídos disponen de formas organizacionales desarrolladas por ellos mismos, espontáneamente, que son las más apropiadas para dar cuenta de los problemas que enfrentan. Esta proposición puede ser cierta en el caso de sectores indígenas rurales que disponen de una rica cultura y organización autóctona. Sin embargo, nada asegura que estas formas de organización continúen siendo adecuadas bajo intensos y profundos procesos de modernización. De ahí que sea probable que para subsistir y conservar su eficacia las organizaciones tradicionales deban someterse a una readecuación completa si se persigue transformar la situación de estos grupos y sectores rurales. Todavía más carencial es la situación de los sectores urbanos deprimidos, formados en su mayoría por migrantes rurales que han perdido gran parte de su bagaje cultural y organizacional. Hay así un verdadero vacío organizacional que requiere la acción de algún agente activador exógeno que puede ser el Estado, las iglesias, sindicatos, partidos, etc.^{1/}

Una variante participatoria de la planificación es su apertura y descentralización a las comunidades territoriales, sean éstas comunales y regionales. Se trataría por lo tanto de integrar la planificación regional con la nacional, reaccionando contra las tendencias centralizadoras ahora vigentes. Se persigue la redistribución del poder espacial retornando a las comunas, municipios y regiones la capacidad de participar en las decisiones que les conciernen. Se trata de una iniciativa que sólo limitadamente ha sido puesta en práctica y a menudo con un sentido ritual predominante.

^{1/} Cf. A. Flisfisch, R. Franco y E. Palma, Dimensiones..., op. cit., pp. 57/58.

Las dificultades conceptuales y objetivas no son escasas y, entre ellas, la autonomía, heterogeneidad e iniciativa de las comunas y regiones, su poder efectivo y grado de desarrollo económico y los problemas políticos implicados en la disposición de las unidades territoriales a participar a escala nacional, se encuentran entre las más arduas de resolver. No hay modo de detenerse ahora en ellas y en otras acaso tan complejas como las primeras.

Sin embargo, todas parecen al fin manejables y por eso se insiste en que la "planificación espacial descentralizada" es no sólo viable, sino que constituye una manera todavía más completa de democratización del proceso planificador al conectarlo con las unidades sociales más elementales que tienen su base en la localidad. De este modo se incorpora una nueva fuente de participación social a una actividad hasta ahora poco permeable a su influencia.

En todo caso la propuesta de planificación participativa y compensatoria intenta democratizar la planificación favoreciendo la formación de una sociedad participante y activamente involucrada en los procesos de desarrollo. En la medida que cobre vida y fuerza la voluntad política de los gobiernos en esta dirección podrán progresar los intentos en el sentido de proporcionar a la planificación compensatoria de situaciones sociales desfavorables para facilitar la emergencia de condiciones y capacidades propicias para la participación social en el desarrollo. De ser así la planificación pasaría a convertirse en instrumento de gran importancia para la socialización de las decisiones relativas a la transformación de la economía y la democratización de la sociedad.

4. Formas asociativas de producción

La participación popular en la producción de América Latina presenta antecedentes más antiguos junto a otros más recientes, algunos se dieron más aislados, mientras que otros forman parte de vastas experiencias sociales de transformación social y /económica. Se

económica. Se puede considerar que hay tres formas básicas de participación social en la producción que engloban la muy amplia variedad de experiencias existentes en los diversos países. Para abreviar se podría decir que estas formas asociativas se circunscriben a las tres siguientes: a) cooperativas del trabajo y producción; b) empresas asociativas autogestionarias, y c) talleres artesanales organizados sobre una base familiar o mixta. En estos casos cabe señalar que las formas participativas en la producción se insertan en marcos económicos relativamente diferentes que condicionan sus posibilidades y realizaciones. Sobre este punto se volverá al considerar cada una de las formas participativas ya indicadas.

a) Cooperativas de trabajo y producción

Constituyen la forma más antigua y probablemente más difundida en toda la región. Como se sabe, derivan del movimiento solidarista tan vigoroso en Europa desde la segunda mitad del siglo XIX. Por eso los casos donde estas formas de organización productiva fueron establecidas por primera vez son aquellos países o regiones donde el flujo inmigratorio europeo fue mayor desde el siglo XIX al presente:

Particularmente en los países del Río de la Plata el fenómeno del cooperativismo tuvo un auge considerable desde comienzos del siglo y aún ahora es donde ha alcanzado mayor desarrollo. En 1979 en la Argentina había más de 500 cooperativas de trabajo que se desplegaban en una cantidad considerable de sectores productivos que incluyen la industria metalúrgica, textil, química, la alimentación, la producción agrícola y otras.

En algunos casos estas empresas se constituyen como cooperativas desde el comienzo, es decir, funcionan como tales sin derivar de otra forma productiva anterior. Sin embargo, más recientemente la situación más frecuente es aquella en

/que el

que el origen de la cooperativa se encuentra en una empresa económica en quiebra, cuyo personal la toma bajo su responsabilidad reorganizándose como cooperativa de trabajo. Por este hecho obreros, empleados, técnicos y ejecutivos se convierten en propietarios de la empresa asumiendo sus riesgos y operando como si fuese una empresa capitalista más que coloca su producción en el mercado a precios competitivos.

Una variedad de la cooperativa de producción clásica ha sido recientemente la comunidad laboral en Perú que presenta muchas de las características señaladas, pero que además en el lapso que sigue al cambio de régimen político en 1968 contó con un considerable apoyo del gobierno que creó al respecto varios órganos de coordinación y al mismo tiempo de facilitación de sus actividades a través de algún apoyo técnico y financiero.

Los problemas mayores de estas comunidades laborales así como de todas las cooperativas de producción han sido principalmente dos. El primero, ya señalado, ha sido el de tener que actuar en un mercado capitalista compitiendo con empresas cuando en realidad su naturaleza apunta a un sistema social distinto al regido por el mercado que valoriza el trabajo social en lugar del lucro empresarial.

Las empresas medianas y pequeñas han sido las que han mostrado mayor capacidad de supervivencia, no así las más grandes cuya capacidad competitiva y funcional ha sido menor.

El segundo problema ha consistido en la difícil relación, a menudo conflictiva con los sindicatos de los ramos productivos donde actúan. En el caso del Perú se prohibió que los dirigentes sindicales pudiesen ser miembros de los directorios de las empresas del sector una vez que se constituían en comunidad laboral. De modo que los sindicatos al quedar fuera asumieron la defensa del personal de estas comunidades en términos a veces antagónicos con sus directivos.

/Una última

Una última dificultad de este tipo de organización, y no la menor precisamente, ha sido su tendencia a la oligarquización. Con esto se hace referencia al hecho de que una vez constituidas las cooperativas de trabajo fueron muy poco permeables a la incorporación de nuevos asociados, tendiendo en cambio a resolver los problemas de ampliación de personal mediante la contratación de asalariados en condiciones semejantes a los de una empresa capitalista. Con esto obviamente se desnaturalizaba la experiencia asociativa y se acentuaban las tensiones con los sindicatos.

b) Empresas asociativas autogestionarias

Se trata de un tipo de empresa económica que ha surgido recientemente y se inserta en experiencias de transformación profunda de la organización productiva en algunos países de la región.^{1/} Particularmente evidente son los casos del Perú en 1968 y de Chile entre 1970 y 1973. Los esquemas que se aplicaron en ambos países no han sido iguales pero como presentaron algunas concordancias importantes se justifica ponerlos bajo el mismo rótulo. En ambos casos se trata de prácticas promovidas desde el gobierno definiendo un sector de sociedad de la economía formado por empresas asociativas no capitalistas, esto es, fundadas sobre otros principios que los de la eficacia productiva y competitiva en el mercado.

Entre sus varios objetivos y funciones manifiestas y latentes se puede señalar que mediante la constitución de este sector de empresas asociativas se trataba de socializar los sectores más dinámicos de la economía del país. Al mismo tiempo se procuraba que fuesen instrumentos adecuados para corregir desigualdades sociales, de ingreso y consumo entre las masas. Se torna por lo tanto muy evidente que la creación de este sector -y también su suerte- dependía del éxito de un proyecto

^{1/} No se ha considerado el caso de Cuba por presentar diferencias considerables. sobre todo, con relación a las condiciones sociales más generales de la formación de unidades asociativas de producción en un marco no capitalista.

político más general que involucraba ciertamente otros cambios. Si se concreta el análisis al funcionamiento de las empresas asociativas del sector de propiedad social se puede señalar que mientras funcionaron registraron algunos éxitos relativos que se manifestaron principalmente en la elevación del empleo y la producción.^{1/}

Si bien el Estado proporcionó a estas empresas un apoyo decisivo y generalmente efectivo, no por eso dejaron de presentarse serias dificultades en varios planos. Para resumirlas se puede señalar que en muchos casos criterios políticos prevalecieron en la gestión de las empresas imponiendo criterios no técnicos ni económicos. Esto no podría ser de otro modo teniendo en cuenta el acentuado clima de politización en que se desenvolvían estas experiencias. A veces estas tensiones se resolvían mediante el establecimiento de una especie de dualidad de mando que limitaba la ya restringida labor de los administradores. Las relaciones entre el Estado y las empresas también manifestaron la tendencia a resolverse en una forma vertical y autoritaria. A esto habría que agregar los ya señalados en la relación entre sindicatos y empresas que tornó difícil el funcionamiento de los órganos de participación laboral. También se ha señalado que los actores individuales participantes en estas experiencias carecieron de una conciencia autogestionaria suficientemente desarrollada para manejar con responsabilidad los problemas que tenían que afrontar. Por último, las experiencias tuvieron una duración muy limitada lo que sin duda redujo las posibilidades de sedimentación. En el caso de Chile apenas si duraron dos años y en el del Perú un poco más. En todo caso hasta 1977 en que el apoyo del Estado comenzó a disminuir decisivamente.

La diferencia acaso más importante entre el área de propiedad social en Chile y el sector de propiedad social de Perú radica en que en el primer caso el régimen

^{1/} Cf. PREALC, Participación laboral: experiencias en Perú y Chile (Buenos Aires, Editorial Los Buenos Ayres, 1982), passim.

participatorio en las empresas asociativas se desenvolvía en el marco de la propiedad del Estado, el que por ese motivo tenía el derecho para definir las metas productivas de las empresas y todos los otros parámetros que condicionaban las decisiones relativas a su gestión.

En el caso del Perú se inaugura un tipo novedoso de propiedad en que este título es ejercido por el conjunto de los trabajadores al amparo del Estado. Aquí los trabajadores detentaban la totalidad de la propiedad de las empresas del sector, lo que las convertía en verdaderas empresas autogestionarias, puesto que el título para participar en la gestión derivaba tanto de la condición del trabajador como por investir el carácter de propietarios de las mismas. En realidad, como ha sido señalado en el trabajo de PREALC ya citado, en el caso peruano el titular de la gestión era el conjunto de los trabajadores. Hubo ciertamente muchas variantes y ensayos tratando de combinar estos principios básicos con otros arreglos sociales tendientes a facilitar la participación en la gestión y el funcionamiento de las empresas del sector social.

También en los casos de empresas de propiedad social los mayores éxitos parecen haber sido obtenidos en unidades de tamaño medio, lo que confirmaría experiencias semejantes de otros países de fuera de la región. Al respecto se ha sugerido que habría una dimensión óptima para lograr la inserción plena de los trabajadores en las empresas de propiedad social. Más allá de cierto tamaño su identificación con las empresas tendería a disminuir, generándose apatía hacia la totalidad y en cambio la identificación se focalizaría en las unidades particulares donde trabaja cada uno de ellos.

c) Talleres artesanales

La tercera forma mencionada es la de pequeñas unidades productivas de tipo artesanal organizadas bajo formas asociativas, que se encuentran en casi toda la /región. En

región. En algunos países, particularmente en Ecuador,^{1/} han tenido un desarrollo considerable. Se trata de una forma de organización en que generalmente se yuxtaponen lo familiar con lo asociativo. La escala de producción es pequeña por lo tanto gran parte de ella puede realizarse en el hogar doméstico o en alguna instalación contigua. A veces se suman otras personas no pertenecientes a la familia que participan en el trabajo de la unidad con diferentes tipos de relación. No obstante la pequeña dimensión de estas unidades, como ocurre en el caso del país mencionado, la fuerza del trabajo del sector que absorben llega a ser muy alta. En ella predominan las mujeres y en muy alto grado. Hay una tendencia limitada a la cooperativización. La organización para la producción es relativamente precaria como lo es también la parte relativa a la comercialización. Reciben muy poco apoyo técnico y carecen de alcance a las fuentes de crédito bancario y de financiamiento para unidades más importantes.

Algunos países han creado organismos de fomento que protegen este tipo de producción artesanal, puesto que constituye un tipo de producción que posee una considerable demanda. No obstante la escala unitaria en que se trabaja es pequeña y no permite por ahora a la población involucrada más que la elaboración de estrategias de supervivencia. Se trata de formas posiblemente transicionales, que de no resolver el problema de aumento de escala y de tecnificación, tenderán a desaparecer arrastradas por la corriente de la modernización.

5. Participación popular rural

En una u otra oportunidad a lo largo de los últimos diez años o más los planes nacionales de desarrollo de la mayoría de los países latinoamericanos han asignado el más alto orden de prelación al estímulo de la participación popular del campesinado

^{1/} Mariana Mora, Algunas consideraciones para el análisis de las formas de producción popular: la artesanía en el Ecuador, trabajo presentado al Seminario sobre Participación Popular, op. cit.

pobre. Algunos de los primeros esfuerzos, relacionados con amplias reformas agrarias han sido ya abandonados o ya seriamente cercenados por cambios en los gobiernos, como sucedió en Chile con los asentamientos, en que los trabajadores agrícolas administraban las haciendas expropiadas (latifundios) o en el Perú con las cooperativas agrarias de producción (CAP) o con las sociedades agrarias de interés social (SAIS). Otros esfuerzos más recientes incluyen algunos elementos novedosos, tales como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la reforma agraria nicaragüense, y contienen interesantes repercusiones para el diseño de mecanismos institucionales destinados a promover una participación popular rural efectiva, pero aún resulta prematuro hacer evaluaciones definitivas.

En muchos países existe actualmente una mezcla heterogénea de sindicatos de trabajadores agrícolas y programas de Desarrollo Rural Integrado de tipo regional (DRI) destinados a los pequeños agricultores y a los campesinos pobres. Los sindicatos de trabajadores agrícolas tienden a ser fundamentalmente distintos de aquéllos de los trabajadores urbanos en lo que respecta a composición, metas de funcionamiento interno y capacidad de influir en las estructuras políticas nacionales. Sólo una pequeña proporción de los trabajadores agrícolas tiene empleo permanente mientras que en algunos países la mayoría pueden ser campesinos sin tierras desplazados en la última generación de las haciendas que se han modernizado y mecanizado, o que han abandonado sus pequeñas comunidades y sus propiedades minúsculas fragmentadas por las leyes sucesorias y agotadas por el cultivo excesivo. En otros, la mayoría son trabajadores de jornada parcial que migran a las grandes granjas comerciales en las épocas de siembra y cosecha y recuperan su identidad de campesinos y regresan a sus comunidades y pequeñas propiedades durante el resto del año.

Esta variedad y movilidad hacen que resulte sumamente difícil organizar sindicatos de trabajadores agrícolas que puedan promover una verdadera participación /popular en

popular en la toma de decisiones y aumentar el control de los pobres sobre los recursos productivos. Sin embargo, entre los diversos tipos de asalariados rurales hay un sorprendente grado de consenso respecto de sus objetivos básicos: control directo de la tierra y obtención del apoyo necesario para explotarla ellos mismos, así como mayor participación en la fijación de los precios y en los mecanismos de comercialización.

Esta orientación, que contrasta tan marcadamente con aquella de la mayoría de los movimientos laborales urbanos, obedece probablemente en gran medida al origen campesino de la mayoría de los asalariados rurales. Unido a la manifiesta desaceleración de la demanda de obra de mano agrícola, debido a la creciente mecanización y a otros factores, ello indica que una de las esferas más importantes de participación popular en el futuro próximo se encuentra en el sector campesino.

Los programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) de América Latina tienden a compartir diversas características, si bien en algunos países se dan importantes excepciones. En general, apuntan a promover las empresas agrícolas de la familia nuclear aunque usualmente éstas se organizan en cooperativas comunitarias locales. Se centran en el crédito, en insumos de alto coeficiente de capital, en la asistencia técnica y en la supervisión de la organización. Por una parte, estos elementos tienden a promover una mayor productividad entre los campesinos más "viables" -aquellos que tienen tierras más fértiles; por la otra, en la práctica se inclinan a pasar por alto el surgimiento de movimientos políticos campesinos autónomos, o a oponerse a ellos. Es corriente que los agricultores que tienen éxito tiendan a obtener el control de la gestión de la cooperativa y a menudo desvíen recursos para mejorar su propia "capacidad de absorción" o los distribuyan sobre la base de un patronazgo para obtener poder político y controlar una clientela de campesinos que sigue siendo relativamente pobre.

/Naturalmente, en

Naturalmente, en estos casos, la participación popular a nivel local puede reducirse a una simple apariencia de gestión cooperativa que oculta una realidad altamente antiparticipativa. En otros casos más exitosos de DRI, la participación real usualmente combina dos características básicas: 1) el origen y la forma exacta de la organización local obedece espontáneamente a los esfuerzos que realizan los propios campesinos por movilizarse a fin de obtener recursos (ya sea tierras disputadas o crédito a bajo costo); y 2) la movilización local es apoyada y ampliada a través de movimientos campesinos regionales o nacionales que pueden fiscalizar y presionar a la vez a las administraciones provinciales de los organismos de programas y, en el plano nacional, al Ejecutivo.

Al parecer ambas condiciones se dan, por ejemplo, tanto en México como en Nicaragua. En el SAM, grandes volúmenes de recursos y asistencia técnica son canalizados hacia los sectores más pobres, las zonas no irrigadas de las pequeñas propiedades y los ejidos colectivos. Tanto en el plano distrital como estatal (provincial), los ejidos y la Confederación Nacional de Campesinos están representados en los organismos de administración de los programas, tales como las comisiones para la promoción del desarrollo económico y social (COPRODES). En Nicaragua, además de las plantaciones comerciales administradas por los trabajadores que fueron expropiadas a la dictadura, en 1980 surgieron alrededor de 2 500 cooperativas campesinas relativamente informales, a fin de reunir los requisitos para obtener crédito del gobierno y subsidios a los insumos. Además, las asociaciones de trabajadores rurales y de productores agrícolas pequeños y medianos organizadas en 1981 constituyen grandes grupos de intereses que representan las inquietudes y exigencias de sus miembros ante los organismos nacionales y regionales de planificación agrícola.

/Estas estructuras

Estas estructuras de tipo paralelo -administrativas y políticas- tienen por objeto precaverse de la mala administración y del favoritismo burocráticos y asegurar que la planificación realmente conduzca a los objetivos definidos por los propios campesinos. Sin embargo, es un hecho muy conocido que los movimientos campesinos están muy expuestos a ser controlados desde arriba, a la imposición de estructuras de patronazgo y al dominio local por los dirigentes sindicales o caciques tradicionales. En el pasado, esto ha constituido un serio problema para la Confederación Nacional de Campesinos que ahora desempeña un papel importante en el SAM, que podría hacer que la presencia de representantes campesinos en los organismos de planificación sea una formalidad sin sentido. En Nicaragua, la inclusión dentro de la misma asociación de agricultores comerciales medianos y de minifundistas sumamente pobres que trabajan parte de su tiempo como asalariados de los primeros podría conducir a graves conflictos internos en el movimiento.

En general la realización de esfuerzos serios para desarrollar a la vez la participación popular en la planificación y hacer surgir movimientos políticos rurales verdaderamente representativos plantea numerosos problemas relacionados con conflictos internos, eficiencia, etc., que exigirían un detallado análisis para investigarlos a fondo. Sin embargo, el fomento inicial de estrategias de participación entre los campesinos no es tan difícil como suele considerarse en América Latina. Durante mucho tiempo los campesinos de diversos países de la región han estado elaborando estrategias individuales, comunales y regionales destinadas a aumentar su participación en la toma de decisiones y el control sobre los recursos dentro de la sociedad aunque sólo sea para sobrevivir frente a los esfuerzos que realizan sectores más poderosos para absorber una parte de la producción campesina. Cuando los beneficios que habrá de obtenerse son claros, cuando no hay coerciones /ni apropiación.

ni apropiación de los movimientos campesinos autónomos y cuando hay posibilidades de una "alianza campesinado-Estado", tal como la propuesta en el SAM, la participación popular de los grupos campesinos latinoamericanos casi siempre se ha desarrollado rápidamente.

Como se ha mencionado a menudo, las dificultades con que tropieza la participación popular rural en América Latina son principalmente aspectos de las estructuras sociales existentes. Concretamente, en el proceso de modernización agrícola, la mayoría de las comunidades campesinas no se están "marginando" más de la economía amplia sino que son una parte integrante aunque dependiente del proceso de crecimiento agrícola. A la vez como trabajadores asalariados transitorios, tanto campesinos como urbanos, y más recientemente como eventuales abastecedores de los mercados de productos básicos alimenticios que podrían reducir las necesidades actuales de importación, la persistente pobreza relativa y falta de poder de los campesinos beneficia directa y realmente a los sectores más favorecidos de las sociedades nacionales. Además, para satisfacer las necesidades y exigencias que motivan la verdadera participación y movilización del campesinado -más tierra y grandes inversiones para aumentar la productividad- habría que reorientar de manera importante los recursos a partir de los canales existentes y hacer que los trabajadores campesinos abandonen las cosechas comerciales.

Si bien aumenta en cifras absolutas, el campesinado nacional de la mayoría de los países latinoamericanos ya constituye una minoría de la fuerza laboral total rural y urbana, y su importancia proporcional sigue decreciendo. Por lo tanto, un verdadero cambio estructural, que permita una apreciable participación del campesinado exigiría que surgiesen movimientos campesinos autónomos, a menudo con oposición del gobierno o con el apoyo parcial de sectores de los gobiernos nacionales así como cierto grado de unión con los movimientos populares urbanos simpatizantes.

/Sólo en

Sólo en estas condiciones una "alianza campesinos-Estado" podría garantizar la participación popular rural: la participación no tiene mucho sentido si desde la partida se descartan las metas básicas de los "participantes".

La comunidad local (no como lugar para el "desarrollo de la comunidad" concebido e impuesto desde fuera, sino como conjunto de relaciones sociales específicas, únicas y mecanismos de participación informales) puede ser la base y la fuentes de un proceso endógeno de participación popular. En especial en el caso de los grupos indígenas de los países andinos y de Mesoamérica la identidad étnica común también es una clave para la movilización rápida en el plano regional. La demanda tradicional de tierra, unida a la nueva complejidad y al conocimiento del mundo urbano moderno que caracterizan la nueva generación de dirigentes campesinos puede conducir a formas nuevas y más efectivas de participación popular rural. En todo caso, la evolución futura de estas tendencias, mucho más que cualesquiera mejoras en el diseño de las políticas, determinará en gran medida el éxito o fracaso futuros de la participación de los campesinos latinoamericanos en el proceso de desarrollo.

6. Estructuras participatorias en asentamientos urbanos

El extraordinario desarrollo urbano que ha tenido lugar en América Latina desde la última postguerra ha sido producido principalmente por migraciones rurales, trasladándose luego el foco dinámico hacia el crecimiento vegetativo de las propias ciudades, como es el caso de los pocos países que se encuentran en la etapa más avanzada del desarrollo demográfico.

Este rápido crecimiento ha tenido como consecuencia variadas formas de población y asentamiento de los espacios urbanos, que por cierto se han ensanchado muy considerablemente. La gran masa ha estado entonces constituida por poblaciones de origen rural que han sido expulsadas por diversas razones: entre ellas, la presión de los aumentos de población y su relación desfavorable con la tenencia de /la tierra,

la tierra, la marginación derivada de los procesos de modernización agrícola. También ha pesado la atracción que ofrece el medio urbano. Estas masas constituyen su capa social más baja y desde los orígenes del proceso migratorio ya presentaban una relativa diversidad ocupacional. En su mayoría eran vendedores ambulantes, proveedores de servicios, empleadas domésticas y algunos empleados, obreros y trabajadores de empresas relativamente bien establecidas. Tendían a concentrarse por zonas de origen rural, conviviendo así migrantes de las mismas provincias y regiones y a veces de la misma localidad. Salvo los lazos personales y familiares establecidos desde sus lugares de origen carecían de muy poca organización social y por lo tanto eran poco o nada participantes en un sentido colectivo.

En una segunda etapa que tiene orígenes variables en los países, la dinámica del proceso de urbanización cambia aumentando los contingentes migratorios y las formas y número de asentamientos en el medio urbano. También se diversifica la organización de los pobladores que conviven en condiciones precarias, lográndose progresos en términos de educación e inserción económica; además, entre los residentes en estos asentamientos precarios se puede observar que crece la proporción de obreros y empleados con mayor experiencia urbana. Todo esto da lugar a una mayor conciencia social y grado de organización.

Si se tratase de generalizar la historia de los asentamientos precarios urbanos se podría afirmar que con naturales variantes han seguido la secuencia que se indica a continuación.

En primer lugar, cabe citar al conventillo que es una forma de asentamiento que de preferencia ocupa viviendas en mal estado de conservación en viejos barrios aristocráticos ya decadentes ubicados en partes relativamente centrales de las ciudades. Estas viviendas son fragmentadas y arrendadas por cuartos disponiendo sus habitantes de servicios higiénicos comunes. A veces estos asentamientos toman otras

formas habitacionales, tales como construcciones precarias en azoteas, en terrenos baldíos urbanos y otros. El mayor problema social de los habitantes de conventillo es el del nivel de alquileres, que constituye uno de sus costos principales. La muy limitada organización establecida entre ellos han sido generalmente concentraciones para resistir los aumentos de arriendo, tratando así de negociar colectivamente en mejores condiciones.

Segundo, al saturarse los conventillos del casco urbano comienzan las invasiones de terrenos periféricos y los asentamientos precarios amplían el área cubierta por la ciudad y la rodean de los que han sido llamados cinturones de pobreza. Esta nueva modalidad, que también asume formas muy diversas, produce una mayor dependencia de los municipios para la provisión de servicios elementales requeridos por los nuevos pobladores. Las formas organizacionales que se han dado estos pobladores han sido diferentes y adecuadas a sus demandas y las estrategias utilizadas, sea que se trate de obtener luz eléctrica, pavimentación, servicios de desagüe, escuelas, centros de salud, etc., o bien que se propongan conseguir nuevos espacios para instalarse.

Una forma particular de conflicto social se suscita a menudo cuando sectores urbanos medios y altos abandonan los cascos urbanos para formar suburbios en periferias que ya están ocupadas en parte por asentamientos precarios, cuyos pobladores son en muchos casos ocupantes ilegales, quienes no obstante podrán oponer resistencia cuando se trate de desplazarlos hacia otro lugar.

En los momentos de mayor presión migratoria, la forma más común de ocupación de tierras ha sido la invasión de terrenos urbanos. Y esto porque los planes estatales de vivienda han sido invariablemente insuficientes para absorber la población necesitada. En otros casos las invasiones son también producidas desde dentro por la incorporación de nuevas tandas de familiares y otros allegados de origen rural

/que se

que se suman a los pobladores establecidos y rápidamente desbordan y turgurizan barrios organizados.

Algunas de las organizaciones urbanas más peculiares surgen cuando se trata de la realización de invasiones de terrenos, constituyendo una forma de participación social sui generis destinada en lo fundamental a resolver el problema de instalación en nuevos sitios a los pobladores sin casa. Así se forman comités que planean nuevas invasiones de terreno con el apoyo de organizaciones poblacionales y también de iglesias, sindicatos y partidos políticos. En estos casos de asociación para la invasión de terrenos se ha observado una gran participación femenina, en gran parte porque muchas de ellas son jefas de hogar y luego porque la presencia de mujeres puede atenuar la posible represión contra los invasores. Las prioridades principales de estos asentamientos precarios son, primero, la de evitar el desalojo y, luego, la de conseguir los servicios más indispensables, como ser, agua, luz eléctrica, y transporte. Después se procurarán los servicios restantes.

Se ha señalado que esta dinámica urbana varía en los países según sus regímenes políticos y que, en aquellos que son democráticos, la actividad poblacional aumenta en épocas electorales. La negociación suele ser cruda y directa: apoyo electoral a cambio de concesiones y ventajas en las precarias condiciones de vida de los pobladores.

La creciente magnitud de los asentamientos urbanos de las ciudades de América Latina ha dado lugar a una mayor experiencia y capacidad de sus pobladores para generar dirigentes y organizaciones, todo lo cual conduce a darles una mayor fuerza como grupo de presión. Pero al mismo tiempo y debido sobre todo a su creciente heterogeneidad social han surgido intereses divergentes y contrapuestos que debilitan los propósitos de los pobladores. Como las necesidades son diversas necesariamente también lo son las demandas y las organizaciones de pobladores que se establecen a

/tales efectos.

tales efectos. En algunos asentamientos se ha observado una gran variedad de organizaciones comunitarias típicas, como ser, juntas de vecinos, comités de los sin casa o allegados, centros de madres, postas médicas, grupos juveniles y otros. La mayor o menor importancia de estas organizaciones y la fuerza con que cuenten dependerá mucho del régimen político y por lo tanto de las conexiones entre las organizaciones de pobladores y otras organizaciones externas que pueden darles apoyo a sus demandas. A veces, existen condiciones de tutela y clientelismo político entre organizaciones poblacionales y algunos partidos políticos. Es difícil juzgar sin entrar en mayores consideraciones cuál puede ser el efecto de estas relaciones entre asociaciones de pobladores y partidos políticos y organizaciones sindicales externas al medio poblacional. Las consecuencias dependerán de muchos factores, pero principalmente de la naturaleza de las demandas y de la existencia de posibilidades efectivas de satisfacerlas. Algunas veces se han planteado conflictos políticos casi insolubles como ha sido el caso de la ocupación de edificios construidos para sectores populares por grupos poblacionales que decidieron apropiarse de ellos por su cuenta, y para su beneficio. Puede ocurrir que unos y otros grupos compartan las mismas tiendas públicas, con lo que según las circunstancias se puede agravar la situación conflictiva o, acaso, facilitar su solución.

De cualquier modo -y aunque estos riesgos existan- es un hecho que la fuerza social de la participación de los pobladores urbanos se ha fortalecido cuando han formado parte de más vastos movimientos sociales y políticos nacionales.

7. Modalidades de la participación de las mujeres

Aunque las mujeres forman parte de la población total así como de los diversos estratos, sectores y grupos que la componen, debido a la diferenciación sexual su actividad participatoria en lo que se refiere al desarrollo suele diferir considerablemente de la de los hombres. Si bien las condiciones sociales que gravitan sobre

/los distintos

los distintos sectores de la sociedad son en gran parte compartidas y por eso suponen márgenes de posibilidad y destinos sociales relativamente semejantes, la manera en que esas condiciones gravitan sobre las mujeres difieren de una clase social a otra como también de las que viven en el medio rural y urbano. De ahí que sea importante distinguir en primer lugar lo que son estos marcos específicos de condicionamiento relativos a la clase social, al medio rural y urbano y a otras formas de inserción en la estructura social.

La participación femenina en la fuerza de trabajo ha estado creciendo en América Latina en los últimos años, pero este crecimiento no ha sido parejo ni tampoco simétrico. Se pueden encontrar algunos focos de concentración que ponen de relieve dos estructuras de participación de la fuerza de trabajo correspondientes a mujeres de dos capas sociales muy bien diferenciadas. Por una parte, entre un cuarto y un tercio de mujeres que trabajan fuera del hogar lo hacen en ocupaciones de nivel medio y alto, cubriendo un rango de ocupaciones que va desde cargos administrativos en el sector público y privado hasta semiprofesionales, profesionales y ejecutivos. A este sector habría que agregar lo que es probablemente la parte más importante de este contingente, que es el profesorado primario y secundario donde las mujeres representan de lejos la proporción dominante.

Se trata por cierto de mujeres que provienen o pertenecen a sectores de clase media y media alta con elevados niveles educativos y que comparten sus responsabilidades como amas de casa con empleadas domésticas que provienen de sectores bajos. Este es el otro gran contingente de mujeres en la fuerza de trabajo que representa, con diferencias entre los países, una proporción de la misma semejante a la ya indicada para las mujeres de los sectores medios que trabajan fuera del hogar. Estas

/empleadas domésticas

empleadas domésticas provienen de sectores populares y muchas de ellas tienen origen rural habiendo migrado a las ciudades para ocuparse en tareas domésticas.

La complementariedad entre estos dos grandes sectores de la fuerza de trabajo resulta obvia, como lo es también la conclusión de que la presencia de un servicio doméstico asalariado hace posible la profesionalización de mujeres de clase media que al mismo tiempo conservan las pautas tradicionales de tener una descendencia numerosa. En los países donde el servicio doméstico se ha encarecido considerablemente comienza a observarse un fenómeno de reducción del número de hijos en las familias de clases medias, fenómeno que ha coincidido también con la ampliación de estas capas y la disminución de sus ingresos y status social relativos.

El tercer sector de mujeres participantes en la fuerza de trabajo tiene un carácter más misceláneo y en gran parte está formado por mujeres de los sectores populares que son vendedoras y dependientes comerciales, obreras industriales, o que trabajan por cuenta propia en pequeños talleres familiares trayendo trabajo a domicilio o bien directamente como ayuda familiar.

La gran masa de mujeres que no participa permanentemente en la fuerza de trabajo y que pertenece a los sectores populares rurales y urbanos actúa en el marco del hogar doméstico, que es un ámbito que tiene características complejas. En efecto, en el hogar familiar los miembros de la familia conviven y consumen; pero al mismo tiempo y sobre todo en medios rurales aquél es un importante centro productor no sólo para el conjunto familiar sino también para el mercado local, en el que la mujer no se encuentra directamente involucrada. Este papel femenino en el hogar doméstico se ve considerablemente acrecentado en sus responsabilidades cuando la mujer es jefa del hogar. En estos sectores rurales una proporción considerable de mujeres -no inferior al tercio o la mitad de los hogares- tienen ese carácter temporaria o permanentemente.

/Esta doble

Esta doble función del hogar doméstico como ámbito familiar y centro productor hace que la misma mujer deba atender su doble responsabilidad como ama de casa y jefa del hogar. Además está decir que en estas condiciones la vida en los hogares pobres alcanza niveles de penuria extrema, ya que la productividad de la unidad doméstica es considerablemente baja y consiguientemente lo son sus ingresos. Un muy alto porcentaje de estos hogares integra los llamados sectores de pobreza crítica en América Latina.

En general, la participación de las mujeres de estos sectores pobres es muy limitada más allá de su participación en la fuerza de trabajo. Como tales mujeres rara vez se organizan con vistas a la promoción del desarrollo salvo que por las razones apuntadas hayan quedado aisladas como jefas de hogar, es decir, sin compañía masculina permanente. Pero aun así sus reivindicaciones conciernen mucho menos a su condición sexual y mucho más a las situaciones carenciales y de privación que deben afrontar como mujeres de los sectores populares. Muchas de ellas se suman a los sindicatos y a otras organizaciones sociales constituidas para atender necesidades específicas. Como ya ha sido señalado, particularmente importante es la participación de mujeres de los sectores marginales urbanos en la constitución de asociaciones de pobladores y grupos de presión para la resolución de los problemas de vivienda que afectan más de cerca y con consecuencias más dramáticas a las mujeres que a los hombres. Hay en esta mayor participación también razones de táctica que ya fueron indicadas.

En rigor, las mujeres de los sectores populares han estado y siguen estando siempre vinculadas a actividades económicas ya sean éstas remuneradas o no remuneradas. El trabajo doméstico, realizado por todas ellas, tiene gran importancia porque incide efectivamente en la producción económica y la reproducción de la fuerza de trabajo. Este trabajo doméstico, definido por lo demás como una labor /secundaria, las

secundaria las confina a un aislamiento que les impide percibir objetivamente su situación, las aparta de otras participaciones sociales y políticas y las hace aceptar como "propias de su naturaleza" las funciones que le han sido asignadas socialmente.

Sin embargo, según algunos estudios existen situaciones de hecho que movilizan a las mujeres de estos sectores, muy heterogéneos por lo demás, y que pueden hacerlas adquirir una conciencia de clase más proclive a la lucha social organizada. Puede haber hasta cuatro factores centrales presentes en estas movilizaciones, en gran porción espontáneas, en las cuales las mujeres irrumpen a causa de un suceso que impacta al grupo. Estos factores serían: a) concentración en el lugar de trabajo o vivienda de muchas mujeres con los mismos intereses inmediatos; b) algún acontecimiento que por una parte agudiza los problemas y por otra los haga verlos colectivamente; c) existencia de alguna organización barrial, vecinal, comunal; d) existencia de algún factor movilizador externo (partido político, sindicato, etc.). Pasada la situación de emergencia la participación de las mujeres disminuye o bien desaparece. Los factores desmovilizadores principales tienen que ver tanto con las condiciones materiales de vida de las mujeres como con los factores ideológicos asociados a su papel en la división sexual del trabajo.

Las mujeres de clase media, que son exclusivamente amas de casa, tienen poca participación organizada y continua fuera del hogar, con la excepción de algunas actividades recreativas y de ocio. En algunos episodios aislados han llegado a manifestarse de un modo políticamente activo, pero la regla es la discontinuidad de estas participaciones y la prevalencia de una apatía relativamente generalizada. En cambio, las mujeres de los sectores medios que trabajan fuera del hogar muestran una mayor variedad e intensidad en sus niveles de actividad participatoria, aunque

/ésta carezca

ésta carezca de rasgos que la tipifican como una actividad predominantemente sexual. Lo que ocurre es que en las organizaciones sociales, principalmente los sindicatos y colegios profesionales donde las mujeres tienen preponderancia, su visibilidad social se hace más notoria y de ahí se concluye a veces que se trata de una participación específicamente femenina. En realidad, no lo es por las razones ya apuntadas, o sea porque el motivo de la participación es más la profesión que la condición sexual.

Sin embargo, en los últimos años han estado surgiendo una gran variedad de organizaciones específicamente femeninas, algunas de tipo militante como los movimientos feministas, otras que son más de tipo reivindicatorio y que procuran la equiparación de las situaciones sociales que tienen con sus colegas masculinos en instituciones donde se llevan a cabo prácticas discriminatorias en su desmedro. Es notable el progreso que se está logrando a través de esta específica forma de participación femenina tendiendo a corregir desviaciones en la igualdad de oportunidades vigentes en diversos medios de la sociedad. Por ahora, lamentablemente, se trata de un fenómeno que está más bien circunscrito a las mujeres de los sectores medios, siendo escasa ciertamente su penetración en los medios populares urbanos y rurales. No podría indudablemente pensarse en una transposición lineal de las organizaciones de mujeres de los sectores medios porque los problemas convivenciales y evidentemente las reivindicaciones de las mujeres de los sectores populares difieren considerablemente. En éste como en otros muchos aspectos las diferencias de clase social introducen variantes de gran importancia en la determinación de los objetivos y medios de acción con fines participatorios que se pueden poner en práctica.

/Las Naciones

Las Naciones Unidas han tenido un papel especialmente activo y relevante en la promoción de la participación de las mujeres en el desarrollo. Desde años atrás, que podrían remontarse a la época de la Sociedad de las Naciones, diversos organismos de la ONU han estado promoviendo iniciativas y llevando a cabo actividades tendientes a animar la participación de las mujeres en diversos aspectos del desarrollo. Dichas actividades han encontrado un fundamento más consistente en las sucesivas reformulaciones de la idea de desarrollo introducidas por la Estrategia Internacional del Desarrollo al acentuar los aspectos sociales y al referirse más directamente a las personas que son agentes y beneficiarias del mismo. Diversos organismos regionales internacionales, dentro y fuera del marco de las Naciones Unidas, han contribuido a esta animación. En su punto culminante se encuentra el plan para la integración de la mujer en el desarrollo que fuera aprobado por la Primera Conferencia Regional convocada por la CEPAL y la Secretaría de las Naciones Unidas y realizada en La Habana en julio de 1977.^{1/} Los gobiernos de la región acordaron adoptar medidas tendientes a proporcionar una base organizacional a las mujeres de sus países para estimular su participación en el desarrollo.

Las actividades emprendidas en el marco de este plan regional han continuado con una intensidad y profundización creciente y, aunque sea difícil en este momento hacer una evaluación rigurosa, es posible considerar que se ha registrado un considerable progreso al menos en la actividad gubernamental y en los grupos ligados a los gobiernos en lo que se refiere a los objetivos puestos en práctica a escala internacional por el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer.

^{1/} Naciones Unidas, Plan de Acción Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre de 1977 (E/CEPAL/1042/Rev.1).

Acaso la observación más importante que pueda hacerse a este modus operandi es su verticalismo puesto que se trata de una actividad promovida casi exclusivamente desde organismos públicos e internacionales y que desciende hacia las bases sociales tratando de generar una respuesta. El mayor eco ha provenido de las mujeres de los sectores medios. El tiempo ha sido breve y sería difícil pensar que todas las condiciones estén dadas para que las acciones de los gobiernos y de las Naciones Unidas puedan tener un eco equivalente en las bases de la sociedad, que es donde se registran los problemas más agudos y que han sido declarados prioritarios. Sin embargo, el paso ha sido dado y puede pensarse con razón que estas iniciativas no dejarán de tener efectos en la medida en que puedan cobrar la magnitud y continuidad necesarias para llegar a las conciencias de los diversos agentes sociales interesados.

8. La participación de la juventud

La participación de la juventud puede analizarse desde distintos ángulos y en diversos planos. En América Latina resulta tan engañoso como tentador caer en un exceso de generalización respecto de la juventud. Dadas sus múltiples facetas, estratos y cortes transversales, la juventud latinoamericana es una compleja categoría de análisis social. No sólo hay que tener presentes el problema generacional y el hecho de que aún no alcanza la condición de adultos sino también las distintas subcategorías de edades, los estratos sociales y las variaciones culturales. Además, dadas las importantes diferencias que presentan las situaciones nacionales, la participación de la juventud no siempre tiene el mismo sentido ni entraña las mismas metas. La expresión y las repercusiones varían según el marco histórico social concreto en que se desarrolla el proceso de participación.

De esta manera, el fenómeno de la juventud no puede comprenderse sino dentro del marco de la sociedad en su conjunto. Como se examinará más adelante, en América Latina, las "rebeliones de la juventud" a menudo no son realmente tales puesto que

/incluso dentro

incluso dentro del marco de la reforma universitaria las cuestiones que se plantean reflejan los principales problemas actuales de la sociedad y la lucha que aseguran generalmente se produce entre facciones políticas de las distintas clases y no entre grupos de edades. En realidad, lo que les da una función potencialmente única en su género dentro de la política, si bien tal vez se la sobreestime, es la capacidad de jóvenes de plantear cuestiones explosivas y de actuar como vanguardia de fuerzas sociales más amplias. La base de esta función se encuentra en la adquisición de un sistema de valores, en el proceso de socialización y en la interacción entre la juventud y los agentes de la socialización. Para oponerse de manera efectiva a las desigualdades y contradicciones de la sociedad hay que cambiar los valores actuales. Esta perspectiva rebasa la participación en la "sociedad política" y alcanza a todo aquello relacionado con la denominada "sociedad civil". La primera se limita al choque entre un gobierno que aplica una política de desarrollo en forma satisfactoria para los grupos poderosos que lo apoyan y las personas que procuran ganarse la vida.^{1/} Compromete al Estado y a sus elementos legal, administrativo y coercitivo. Es preferible concebir la participación de la juventud en los procesos de desarrollo de América Latina desde el segundo punto de vista puesto que entraña todo el proceso de socialización de los jóvenes y su interacción con los agentes societales. En la medida en que los jóvenes ejercen una participación activa y plena en la sociedad civil, avanzan hacia el desarrollo de su propio potencial y pueden desempeñar el papel que a menudo se les atribuye de abrir el camino hacia estilos de desarrollo optativos.

La interacción de la juventud con sus agentes de socialización es un proceso complejo. Por lo general se considera que la familia es el más importante de

^{1/} UNRISD, An Approach to Development Research, Ginebra, 1979.

estos agentes. No obstante, estudios recientes revelan diferencias en los procesos de socialización que operan simultáneamente y en los cuales son clave otros agentes.1/ La socialización dentro de la familia es decisiva para algunas esferas, mientras que otras son dominadas por otras instituciones. La familia parece ser un factor determinante respecto de actitudes concretas, prácticas y cotidianas y respecto de los problemas generales y de la existencia de los cambios de valores que se producen en la sociedad en su conjunto. Las fuentes de estabilidad o cambio situadas al margen de la familia incluyen la educación académica, los medios de comunicación social, las organizaciones estudiantiles, eclesiásticas, políticas e internacionales de la juventud, así como grupos de personas de igual condición que son menos formales pero siempre importantes.2/ Todos estos agentes revisten gran significación para comprender los procesos de participación de la juventud.

Si bien lo anterior constituye una esfera en que aún hay mucho por hacer, pueden formularse algunas observaciones sobre la participación de la juventud como factor de los actuales procesos de cambio social en América Latina. La capacidad de la juventud como agente activo de los procesos históricos y sociales de la región ha dependido mucho de la creciente influencia ejercida por la ampliación de la educación secundaria y universitaria a lo largo de los dos últimos decenios. Al mismo tiempo, los efectos crecientes (aunque no medidos) de los medios de comunicación social en las imágenes de la infancia, la adolescencia y la juventud han desinstitucionalizado algunos procesos de socialización dentro de la familia, de

1/ Klaus Allerbeck y Leopold Rosenmayer, "Youth and Society", en Current Sociology, 27:2/3 (1979), p. 15.

2/ Estos últimos constituyen formas de organización a menudo poco tradicionales que en algunas circunstancias pueden utilizarse como importantes puntos focales para la movilización de la juventud. Dentro de la región pueden citarse como ejemplos las bandas de tambores y los "Rastafarians" del Caribe, los grupos de jóvenes denominados "porros", de México y los clubes deportivos y sociales que se encuentran a través de toda la región.

la escuela y de las organizaciones juveniles tradicionales y eclesiásticas establecidas, etc. Por lo tanto, dentro de lo anterior es fundamental analizar la participación de la juventud en el marco de una sociedad estratificada y de una socialización dividida en estratos.

a) Jóvenes urbanos pertenecientes a los estratos medios

En los últimos tres decenios los conocidos procesos de urbanización basados en una amplia migración rural-urbana y en la modernización de la economía a través de la expansión relativa de la manufactura, finanzas, comercio y otras industrias del sector de servicios se ha acompañado de un importante crecimiento de los estratos urbanos medios. Esta transformación se ha sustentado en la expansión extraordinariamente acelerada de la educación secundaria y superior y en el incremento de los cargos burocráticos, tanto del sector público como del privado, que a menudo absorben a los egresados de dicha educación. Los heterogéneos estratos "medios" de las zonas urbanas, que se dedican principalmente a ocupaciones no manuales, han crecido mucho más rápidamente que los estratos formados por los trabajadores manuales de la industria y de los servicios básicos e incluso que los grupos clasificados como "marginales". Los jóvenes pertenecientes a este amplio estrato de la sociedad han sido objeto de grandes controversias sobre la participación de la juventud, en gran parte debido a lo mucho que se destacan las organizaciones que canalizan los movimientos juveniles. Entre ellas se presta atención a las que más han hecho escuchar su voz en el plano nacional: las federaciones de estudiantes y el ala joven de los partidos políticos.

El sector de la juventud que ha recibido más atención de quienes han analizado la participación de ella son los jóvenes universitarios quienes reiteradamente han sido proclamados los principales agentes del cambio social. Sin embargo, un examen cuidadoso de la historia y de los distintos períodos de la evolución de los

/movimientos estudiantiles

movimientos estudiantiles en América Latina,^{1/} indicaría que habría que modificar esta imagen común. En los dos decenios posteriores a 1960 ha quedado de manifiesto el proceso de masificación de las universidades, como asimismo el cambio en la composición social del alumnado. Este último se ha ampliado hacia los estratos medio inferior y bajo superior. Sin embargo, al mismo tiempo se ha producido una creciente fragmentación de los niveles educacionales más altos y los obstáculos a la movilidad social se han tornado más complejos y refinados. A través de los años sesenta, los movimientos estudiantiles parecieron actuar como vanguardia de la expresión del descontento de los estratos bajos medio y superior dentro de sistemas sociales prevalecientes dominados por diversas combinaciones de estratos superiores, militares y alianzas tecnoburocráticas.

En algunos países la evolución de la educación superior en gran escala modificó la naturaleza de la participación estudiantil que hasta entonces generalmente reflejaba la acción concertada de minorías, aunque importantes, entre los jóvenes instruidos. En las principales zonas urbanas de países tales como Ecuador y Perú los estudiantes universitarios se han tornado tanto o más numerosos que los trabajadores industriales. En otros países, tales como Argentina y Colombia, surgió un frente común de estudiantes-trabajadores.

En muchos países, los límites de la capacidad de crítica, movilización y acción efectiva de los movimientos estudiantiles se alcanzaron en los años

^{1/} El análisis que sigue se basa en material tomado de Francisco Leal Buitrago, "La frustración política de una generación. La universidad colombiana y la formación de un movimiento estudiantil 1958-1967", Desarrollo y Sociedad (julio de 1981, Nº 6, pp. 299-325); Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, Desarrollo y Educación en América Latina. Síntesis General, UNESCO/CEPAL/PNUD, 1981, Vol. 3, pp. VIII-65-76; Marshall Wolfe, Estilos de desarrollo y educación. Un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, 1980; Robert E. Scott, "Student Political Activism in Latin America", en Seymour M. Lipset y Philip G. Altbach, Students in Revolt, Boston, 1969, pp. 403-431.

transcurridos entre fines de los años sesenta y mediados de los setenta. En muchos casos, la "masificación" de las universidades no significó su "democratización", de tal modo que se vieron excluidos de las universidades y de los esfuerzos de los movimientos estudiantiles los estratos marginales e inferiores y las necesidades de los grupos. En su mayor parte, éstos siguieron estando vinculados con los estratos medios que, habiendo logrado acceso a un nivel educacional que antes les había estado vedado, comenzaron a percibir el horizonte de frustración de sus aspiraciones y la desigualdad del sistema social que sólo les ofrecía un consuelo simbólico.^{1/}

Por estas razones y pese al número relativamente elevado de estudiantes, las federaciones de jóvenes universitarios a menudo no tenían mucho en común con los jóvenes provenientes de los estratos más pobres y en varias situaciones nacionales apuntalaron nuevas formas de fragmentación social.^{2/} Por otra parte, desde los últimos años del decenio de 1970 se ha producido una creciente fragmentación y atomización de la educación postsecundaria junto a esfuerzos por limitar las matrículas universitarias.

La capacidad de los movimientos estudiantiles de actuar efectivamente como agentes de progreso social en las condiciones existentes en muchas sociedades latinoamericanas está dividida ya que las distintas combinaciones de calidad institucional de la educación superior y el origen de clase de los alumnos se traducen en reacciones y exigencias diferentes. Es posible que en casos excepcionales, tales como los de Cuba o Nicaragua se den las condiciones que permitan a la juventud asumir un papel dominante, pero los demás ejemplos previenen contra un exceso de generalización

^{1/} Jaime Rodríguez, El concepto de masificación, su importancia y perspectivas para el análisis de la educación superior, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, 1978.

^{2/} Para un análisis reciente del caso de Uruguay, véase Ernesto Rodríguez, Situación y perspectivas de la juventud uruguaya, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1978.

Los sucesos acaecidos desde fines de los años sesenta también han demostrado que probablemente la movilización adopte formas fácilmente reprimibles por el Estado o autodestructivas a través de los conflictos internos que genera, su manipulación por facciones y la contraposición entre sus exigencias y tácticas y aquéllas de otros sectores de la sociedad, incluso aquellos cuya adhesión procura obtener el grupo movilizado.

Otra forma corriente de participación de la juventud en América Latina es el ala joven de los partidos políticos nacionales. Aunque en cierta medida la participación de la juventud en estas organizaciones atraviesa las barreras de clase y abarca desde jóvenes trabajadores hasta aquellos que pertenecen a los estratos más altos, su principal expresión se encuentra en la interacción con los alumnos de la educación secundaria y superior y por lo tanto generalmente representa más a la juventud perteneciente a los estratos superiores más bajos e incluso más arriba de ellos.

Los análisis del papel político que desempeñan los estudiantes, particularmente aquellos procedentes de fuera de la región han solido atribuir el activismo a factores generacionales de inmadurez, rebeldía o irresponsabilidad. En estas obras el "descontento estudiantil" aparece como algo ideológico y utópico, que acepta soluciones totales y rechaza toda transacción. Esta clase de evaluación, como otras que dependen en gran medida de factores generacionales, es inadecuada. Reduce los factores políticos tales como la organización de los partidos y la ideología a una condición residual y hace depender la participación política de los estudiantes de un vago y esquivo grado de madurez. Sin embargo, si respecto de otros grupos de población la organización y la disciplina política deben tomarse seriamente ¿por qué no también respecto de los estudiantes, cuya importancia en la socialización es tan manifiesta?

/Es probable

Es probable que el hecho de que las organizaciones de estudiantes rara vez sean órganos autónomos contribuya a los procesos de participación en las sociedades democráticas de América Latina. Sin embargo, la clase de movilización que se encuentra en los regímenes autoritarios que procuran imponer un consenso político desde arriba es algo totalmente diferente. En esta clase de sistemas, esta construcción artificial carece de aplicación salvo respecto de una minoría de la juventud. En la medida en que las organizaciones juveniles patrocinadas por el Estado procuren dispersar la oposición al sistema en los grupos de juventud existentes y consolidar entre los jóvenes una falsa conciencia de que comparten los intereses y necesidades de la generación, se genera un verdadero proceso de "alienación de la juventud". En las sociedades latinoamericanas en que las autoridades nacionales han impuesto los papeles de participación en términos estrechos y a menudo severos, es muy posible que los jóvenes pertenecientes a los estratos medios planteen los desafíos más difíciles de manejar para el estilo de desarrollo predominante.

b) Los estratos inferiores y la juventud marginal urbana

Contrariamente a lo que sucede respecto de otros estratos de la juventud que han recibido atención a través de estudios de los movimientos estudiantiles o de los partidos políticos, este sector de la juventud ha sido objeto de escasos estudios concretos sobre participación. La información disponible proviene de investigaciones llevadas a cabo en las zonas marginales de las ciudades de la región.

La participación de la juventud marginal es compleja y contradictoria. Esto último porque en muchos sentidos la transición de la niñez a la edad adulta es tan rápida y abrupta que se les rehúsa una etapa de la juventud, de acuerdo con los cánones tradicionales. La inserción prematura en el mercado laboral, y el

/matrimonio o

matrimonio o unión consensual a temprana edad precipitan a estos jóvenes hacia las responsabilidades del adulto y hacia una plena interacción con personas mayores, particularmente en lo que respecta a sanciones negativas que, en su caso, a menudo adoptan la forma de severos castigos. Sin embargo, los adolescentes que pertenecen a este grupo siguen en el proceso de formación de valores, aunque por razones de necesidad muchos de ellos deben asumir responsabilidades propias de la condición de adulto respecto de la independencia en cuestiones prácticas de la vida cotidiana.

Entre estos jóvenes, la interacción y las actividades compartidas con los padres son mucho menos frecuentes que en el caso de los jóvenes pertenecientes a los estratos medios y el control de los padres es menor. Mientras que la discusión parece ser el principal medio de control de los padres de jóvenes estudiantes de los estratos medios, la socialización de los jóvenes urbanos pobres tiene una base más firme en forma de control más vinculada con la supervisión. La agresividad y su expresión social se configuran de manera distinta según los estratos sociales a que se pertenece. La frecuente incidencia de familias en que hay un solo padre, el cambio del compañero varón adulto de la madre, o la llamada irresponsabilidad familiar del padre a menudo hace que los padres sean rechazados como "personas de referencia" a partir de los cuales los jóvenes pueden formarse una imagen de la sociedad y de sí mismos.^{1/} Es posible que en un plano de socialización mínima, los

^{1/} Se estima que la alta incidencia de familias incompletas en las zonas marginales de Guayaquil, Ecuador, alcanza casi a la mitad de las familias pobres de la ciudad. Sólo 51% de las familias eran encabezadas por hombres casados. Si bien en Colombia la presencia del padre es bastante más corriente y en las zonas urbanas llega a un promedio de casi 90%, en las familias marginales que tienen niños que vagan por las calles y adolescentes ("gamines") sólo llega a 40% en promedio en cinco ciudades importantes. Carlos Luzuriaga, Poverty in Ecuador, Agencia para el Desarrollo Internacional, 1979; Virginia Gutiérrez de Pineda, et al., El Gamin, su albergue social y su familia, UNICEF, 1978; Juan Carlos Tedesco y Rodrigo Parra, Marginalidad urbana y educación formal, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto Desarrollo y Educación, 1981.

jóvenes pobres de las ciudades perciban a los padres junto con otros adultos con quienes interactúan a menudo en duros términos como representantes de un estilo de vida que rechazan.

Uno de los aspectos salientes de la participación de los jóvenes pobres de las ciudades pero respecto del cual por desgracia se conoce poco es aquél de las organizaciones de grupos de personas de igual condición. Entre ellas, las más importantes son quizá los clubes deportivos. En su mayor parte ésta es una forma de participación predominantemente masculina. La importancia de estos clubes radica en que son organizaciones naturales formadas por la propia juventud de la barriada, población, villa, etc., y proporcionan un mecanismo de inserción en la sociedad que va más allá de las actividades deportivas. Estudios recientes revelan que estas organizaciones son fundamentales para comprender las estrategias de supervivencia de los jóvenes pobres de las ciudades.^{1/} Se encuentran estrechamente vinculadas con las redes de asistencia recíproca de las zonas marginales y están unidas íntimamente con los modos de organización informales que sirven de cara intermedia entre los sectores formal e informal de la economía urbana.

Un campo de política importante es aquel relacionado con los clubes deportivos y otras organizaciones informales de la juventud en lo que respecta al potencial que ofrecen como puntos focales para establecer canales concretos de participación para mejorar los medios de vida de estos jóvenes. En realidad, como asociaciones espontáneas no impuestas artificialmente desde fuera, la fuerza de las organizaciones rudimentarias ha sido percibida en el pasado tanto por el Estado como por las autoridades eclesiásticas. Incluso se ha procurado movilizarlas con fines políticos

^{1/} Larissa Lomnitz, Cómo sobreviven los marginales, Siglo XXI, Ed. 1975, y "Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano", Revista Mexicana de Sociología, 40:1 (enero-marzo de 1978), pp. 131-153.

con resultados que han solido alarmar a los intermediarios políticos que los han promovido. A manera de ejemplo de esta clase de uso de las formas no tradicionales de organización de la juventud puede citarse el uso de los "porros" en México para demostraciones callejeras, actos de violencia e infiltración de los movimientos estudiantiles en la primera mitad del decenio de 1970.^{1/}

Es plausible esperar que muchos de los gobiernos pasen por alto estas organizaciones autóctonas de la juventud y elaboren mecanismos de movilización desde arriba y de reglamentación (incluida la ampliación del servicio militar y la formación de un cuerpo de defensa civil). Si bien estas medidas pueden crear la ilusión de participación y utilidad social, lo más probable es que su eficacia sea bastante limitada. Hasta que surjan soluciones creativas basadas en los valores básicos de la democracia y la solidaridad, se considerará que dichas propuestas son ingenuas. Por lo tanto, parece inevitable que los jóvenes de los estratos sociales bajos seguirán mostrándose indiferentes o resistiéndose a estas tendencias de movilización externas.

^{1/} Lownitz, "Mecanismos de articulación...", p. 149.