

INT-1792



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL  
CEPAL/ILPES (1792)

PROGRAMA DE CAPACITACION

DOCUMENTO CPS-47

*Alicia Zamudio*

*Palma*

*3<sup>a</sup> y 5<sup>a</sup> clase*

*pag. 1-18*

*ver tb. 3<sup>a</sup> clase*



PARTICIPACION SOCIAL

(NOTAS DE CLASES) \*/

Eduardo Palma

\*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de Programas de Capacitación, es una versión preliminar sujeta a correcciones de forma y fondo.

85-4-479



## A. DISCUSIONES SOBRE PARTICIPACION

### 1. El concepto de participación

Es frecuente para iniciar el estudio del concepto de participación hacer referencia al vocablo latino del cual deriva: participare, tomar parte, o sea, la pretensión de los actores sociales de ser autores de los procesos sociales que les conciernen. Así, la participación implica la acción colectiva. Por ello, un autor apuntó que la participación debe "entenderse referida a acciones colectivas caracterizadas por un grado relativamente importante de vigorización y que adquieren sentido a partir del hecho de que se orientan por una decisión colectiva".<sup>1/</sup> Lo decisivo radica en que "Participar implica contribuir a generar la voluntad colectiva imputable a la acción de que se trate" o, según otro autor, "intervenir en la ejecución o crítica que su realización implica".<sup>2/</sup>

Como enfatiza CEPAL: "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".<sup>3/</sup> Por ello, suele enfatizarse la diferencia entre la participación y los mecanismos de mercado. "Las personas acceden y actúan en el mercado pero no participan en él. Los actores en el mercado son individuales, vale decir, personas naturales o empresas, salvo confabulación contraria a la teoría y a las prácticas reconocidas como

---

<sup>1/</sup> Angel Flisfisch, Algunos problemas conceptuales en el análisis de la participación, E/CEPAL/ILPES/R.20, p. 3.

<sup>2/</sup> Francisco Guerra, Problemas generales de la participación, ILPES, mimeo, 1979, p.

<sup>3/</sup>CEPAL, ob. cit.

legítimas. El mercado es anónimo, tiene cualidades computacionales y su signo es la competencia."<sup>1/</sup>

Sin embargo, el carácter deliberado y consciente de la participación es uno de los problemas inherentes al tema y al cual se dedicará una consideración especial más adelante.

En todo caso, participar significa poseer cierta capacidad de poder o influencia en la decisión de que se trate. El recurso a las nociones de poder o influencia, o a otras herramientas heurísticas, varía según las preferencias de los analistas.

Si se opta por la noción de poder de decisión, de inmediato se advierte que el mismo se manifiesta en la realidad a través de constelaciones, en las cuales los diferentes sectores que lo poseen bajo formas distintas (poder político, económico, etc.), se relacionan entre sí mediante múltiples combinaciones.<sup>2/</sup>

La noción de influencia, en cambio, intenta un análisis exento del peligro de formalismo, que es el riesgo inherente a aquellos estudios centrados en la observación de los canales de poder más fácilmente identificables por el analista. En efecto para ejercer influencia no siempre es indispensable participar en un mecanismo formal de decisión, obteniéndose resultados por la vía de la consulta y la opinión, siempre que ello sea la traducción de un derecho explícitamente reconocido y existan canales eficaces de expresión y de difusión.

Sin perjuicio de lo anterior, en su manifestación más plena o de máxima calidad, la participación debería incluir la intervención directa en las principales etapas del proceso decisional. Obviamente,

---

<sup>1/</sup> Edgardo Boeninger, Concepto, objetivos y oportunidades de participación, Centro de Estudios del Desarrollo (CEDES), julio 1982.

Jean Ladrière, "Le pouvoir", en A. Gilson, editor, Pour une démocratie efficace. Librairie Universitaire, Lovaina, 1965. Ladrière distingue cuatro tipos de poder: político, económico, militar y moral (contenido en orientaciones de conciencia). Estos cuatro sectores de poder pueden tener entre sí relaciones de independencia, subordinación, antagonismo y/o complementariedad. En la práctica ello implica variadas combinaciones. Así, "cada tipo de sociedad está caracterizado por una cierta configuración de la constelación del poder" (p. 42).

la participación de los actores sociales puede ser y es, en la realidad, desigual. En síntesis, "la posibilidad de distinguir entre el derecho a intervenir en el proceso de discusión, el derecho a exigir que la propia decisión individual sea considerada en la aplicación de la regla de agregación y el carácter más o menos igualitario de la regla de agregación permite también diseminar modalidades de participación".<sup>1/</sup>

La antigüedad y diversidad del concepto de participación contribuye a volver complejo su empleo adecuado. No es un concepto unívoco y su utilización creciente, en especial por los hombres políticos, obliga al analista a definir convencionalmente la modalidad bajo la cual se deberá entender comprendida su naturaleza y sus límites. Con razón, se ha dicho que la noción de participación puede llegar a ser trivial o, mejor aún, trivializable. Nadie se define contra la participación pero, en la práctica, ella es, generalmente, una excepción. De ahí que se señale que la participación es un proceso de conquista;<sup>2/</sup> o, en otros términos, que la participación suele implicar una modificación de la estructura de oportunidades existente en una sociedad determinada.

Diversas son las dificultades inherentes al concepto de participación y las objeciones que se le dirigen. En un alto nivel de generalidad se comprueba que la participación - al igual que las nociones de política e historia - designa con el mismo vocablo tanto a la realidad social, como a la idea preferida para modificarla; ésta es la raíz de su ambigüedad y, por cierto, de su frecuente trivialización.

Asimismo, dicho vocablo se refiere por igual a los efectos globales del poder y también a ciertos ámbitos del poder sectorial, espacial

---

<sup>1/</sup> Flisfisch, ob. cit., p. 3.

<sup>2/</sup> Pedro Demo, Participação é conquista, Documento preliminar, mimeo., 140 páginas, 1982, p. 15.

o funcional. Ello obliga a emplear expresiones que lo acoten, como macroparticipación, microparticipación, etc.

También hay problemas para precisar los ámbitos específicos a los cuales se refieren sus diferentes modalidades (sociedad política, aparato productivo, sistema cultural, etc.).

Asimismo, tras las relaciones entre participación y poder político y entre participación y diferentes tipos de regímenes políticos, subyacen cuestiones decisivas. El grado de conciencia de participación de los actores, la calidad e intensidad de sus intervenciones, los conexos procesos sociales de movilización, activación y liderazgo sociales, etc.

Por último, hay dificultades para acotar la vinculación entre participación y planificación.

## 2. La participación y los diferentes tipos de regímenes políticos

### a) La conciencia de los actores participantes

La naturaleza pública de la participación, propia de sus motivaciones, mecanismos y efectos, plantea el problema de la relación entre participación y Estado y, de manera más general, su vinculación con lo político.

Evaluando la experiencia latinoamericana el documento de la CEPAL sostiene: "La suerte de estas fusiones sociales (movimientos de incorporación social de carácter popular) 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".<sup>1/</sup> Naturalmente, la participación política reviste una importancia fundamental. En rigor, normalmente la participación política es condición necesaria para que se den otras modalidades participativas.

---

<sup>1/</sup> CEPAL, op. cit., p. 7.

Un autor anotó que "la participación política constituye una forma de relación entre el ciudadano y el Estado caracterizada por la intervención deseada y valorizada, bajo formas diversas, en el sistema de decisión política. Así, hay participación cuando se encuentra un mínimo de información (aspecto cognoscitivo), el sentimiento de estar involucrado (aspecto afectivo) y una referencia a valores sociales (aspecto normativo)".<sup>1/</sup>

La definición transcripta tiene el mérito de permitir aprehender las características que asume la participación social y política en el contexto latinoamericano, y sus diferencias con otros contextos.

En primer término, si se acepta que la figura del ciudadano es la del participante por excelencia, debe recordarse que en la región la ciudadanía es la excepción y no la norma.

En segundo término, al mostrar los elementos cognoscitivos, afectivos y normativos inherentes a la participación, la definición permite despejar las situaciones polares de no-participación que en general, sólo son relaciones puras de mando-obediencia. Sin embargo, en los procesos sociales reales resulta a menudo difícil distinguir la participación genuina de la pseudo-participación. La experiencia latinoamericana es pródiga en paradojas y situaciones en las cuales los vectores sociales resultantes de fuerzas contradictorias muestran un carácter híbrido.

Fundamentalmente, la dificultad de aprehensión de la participación en la experiencia latinoamericana obedece, por un lado, al carácter excepcional del principio democrático como base de legitimación del ejercicio del poder político, y al hecho de que en regímenes no-democráticos de carácter populista han existido procesos sociales de movilización difícilmente distinguibles de procesos sociales de una genuina

---

<sup>1/</sup> Maurice Chaumont, "La participation politique", en A. Gilson, ob. cit., p. 88.

participación popular.<sup>1/</sup> Por otro lado, la secular desigualdad social del continente, implica la existencia de masas de súbditos que viven en condiciones de exclusión social (marginalidad, pobreza crítica, dominación extrema, etc.). Pero ocurre con frecuencia que las necesidades sentidas por los excluidos pueden ser simplemente fútiles, por lo que sus reivindicaciones y demandas no conducen a modificar las condiciones sociales generadoras de su propia exclusión.<sup>2/</sup> Ello conduce a afirmar, que de manera explícita o implícita, que tal modificación requiere la acción de un agente externo, con lo que surge inevitablemente una tensión entre la espontaneidad y la conducción externa.

El proceso de participación puede ser suscitado o provocado, al decir de Albert Meister, quien afirma que en tales casos "la asociación se forma como medio de integrar a los individuos en un proyecto más amplio (un plan nacional de desarrollo, por ejemplo) o como medio de hacerles participar en actividades que los animadores, exteriores a ese grupo, juzgan deseables (como en ciertas instituciones de servicio social).<sup>3/</sup> Con todo, la inducción externa puede implicar, como se verá más adelante, o un proceso de movilización, o un proceso de manipulación. Van Niekerk, teniendo en cuenta este dilema, ha propuesto distinguir entre las necesidades sentidas por la población: "Es preciso diferenciarlas en cuanto a su capacidad de producir consecuencias secundarias que conduzcan al desarrollo o de obviar otras necesidades de mayor alcance, hasta entonces latentes o 'larvadas'. El hecho es que

---

<sup>1/</sup> Como se ha señalado: "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 restringían la participación política a límites extremos". Son varios los casos de regímenes que, al menos en alguna época de su desarrollo, constituyeron "una especie sui generis de corporativismo progresista". Véase CEPAL, ob. cit., pp. 8 y 9.

<sup>2/</sup> Esta fue una de las críticas que se hicieron a las experiencias de desarrollo de la comunidad, que estuvieron en boga al final de los años cincuenta y comienzos de los sesenta.

<sup>3/</sup> Albert Meister, Participación social y cambio social, Monte Avila Editores, Caracas, Venezuela, 1971, p. 20.

entre las necesidades sentidas hay varias que, una vez satisfechas, pueden llegar incluso a reducir la urgencia del cambio".<sup>1/</sup>

En síntesis, esboza una estrategia que modifique "los criterios de selección de la unidad de base, como módulo social de operación" para el agente movilizador. Y agrega: "De lo que se trata ahora, especialmente a nivel urbano, es ampliar este criterio horizontal (el hábitat segregado ecológicamente), para poder dar cabida a la significación asociativa de la función social, que como se dijo se entrecruza con el criterio anterior en el sentido vertical".<sup>2/</sup> Surgirían entonces, según esta perspectiva, umbrales estratégicos de desarrollo autosostenido, a partir de necesidades sentidas, que provocan una ampliación constante del horizonte de reivindicaciones reales, soportadas las nuevas demandas por el propio grupo movilizado.

La escuela gramsciana hace una propuesta más general para superar las reivindicaciones consideradas irrelevantes: "Una noción de participación traducida por la preparación de las clases subalternas para el acceso a los procesos decisionales macrosociales". A partir de sus problemas cotidianos concretos y asesorada por sus "intelectuales orgánicos", la población intenta descubrir las causas que generan su situación subalterna e inicia su lucha para modificar el equilibrio de fuerzas prevaleciente. Lo específicamente gramsciano de este planteamiento radica en superar la manipulación estatal (aparatos e ideologías) y ubicar la conquista de la hegemonía por las clases subalternas como eje estratégico de la acción.<sup>3/</sup>

---

<sup>1/</sup> Arnold E. Van Niekerk, Desarrollo social y participación popular en América Latina con referencia especial al caso de Venezuela. Publicaciones de la Secretaría de Promoción Popular, Caracas, Venezuela enero de 1974, p. 147.

<sup>2/</sup> Van Niekerk, ob. cit., pp. 181 y 182.

<sup>3/</sup> Safira Bezerra Ammann, Considerações críticas sobre o conceito de participação, Serviço Social e Sociedade, Cortez Editora, Marzo de 1981, Brasília, Brasil, p. 155.

Sea como fuere, todas las propuestas implican distinguir la verdadera de la pseudo-participación, teniendo en cuenta que necesariamente existirá un agente externo al grupo excluido del poder de decisión. De ahí que sea útil precisar analíticamente, las situaciones típicas o modelos polares de movilización, manipulación y liderazgo sociales. Por "movilización social" se entiende la acción colectiva emprendida como resultado de la inducción por agentes externos en labor movilizadora, los que han planteado de manera explícita la motivación y propósitos de la acción colectiva que proponen, consiguiendo que el grupo movilizado los haga suyos. A diferencia de la participación este tipo de acción colectiva no tiene carácter permanente de largo plazo, pues normalmente obedece propósitos determinados o se inserta, como instrumento de lucha, en un proceso de confrontación social. La movilización así definida tampoco responde, propiamente, a una decisión colectiva formal ni es necesario que exista un grado apreciable de organización previa, aunque respecto de estos puntos la diferencia entre ambos conceptos puede ser más bien de matiz.

La manipulación es un proceso en que la acción colectiva es inducida por agentes externos que no revelan sus motivaciones ni sus fines al grupo cuya adhesión procuran lograr. La relación resultante adolece de un vicio básico de instrumentación, lo que permite descalificar un proceso que podría rotularse de pseudo-movilización o de falsa participación en su caso.

En la realidad, las distinciones no son fáciles. Desde luego, una movilización producida por vía de manipulación no es menos real en su expresión concreta y en sus consecuencias. Mayor significación tiene el hecho de que las motivaciones, fines e identificación de medios legítimos para la acción colectiva pueden ser materia de persuasión, sin que los grupos implicados perciban que no han ejercido su libre voluntad. La tecnología contemporánea, en especial la televisión, ha conducido al desarrollo y al ejercicio de una formidable capacidad de manipulación.

El problema se torna aún más complejo por cuanto aún la acción colectiva participativa más genuina responderá siempre, en medida importante, a factores emotivos diversos y, en particular, al poder de convicción, a la capacidad persuasiva de los líderes. Se plantea así una doble dificultad. En efecto, por una parte, cuanto mayor sea la intensidad e impacto del liderazgo, menor será la contribución efectiva de participación del resto del grupo, lo que configure un dilema de difícil solución entre un compromiso participativo máximo y la fuerza del liderato necesario. Más difícil aún suele ser distinguir entre liderazgo y manipulación. En estricta verdad, todo líder recurre, en alguna medida, a la manipulación para imponer sus propias posiciones al grupo u organización en que coparticipa. Debido al problema que plantea la inevitable tensión participación-liderazgo (que puede verse acentuada por las desigualdades socio-económicas existentes en el seno del colectivo participante), cabría concluir que la manipulación es un caso de participación deformada pese a que, en esencia, se trata de fenómenos que se sitúan en planos diferentes.

Con todo, la participación, la manipulación y la acción espontánea comparten una orientación eminentemente activa que se diferencia de la actitud quizás más generalizada del "goce acquiescente"<sup>1/</sup> de los productos de la acción pública. Al respecto se señala que el ciudadano entiende al sistema político en la doble calidad de proveedor de resultados y de receptor de influencias, en tanto que considerarlo sólo como fuente de comandos y beneficios es lo propio de la actitud del súbdito. Sólo el ciudadano es capaz de participar, lo que quita dignidad a la actitud de conformarse con el acceso a los servicios proporcionados por el Estado, que es un ingrediente necesario de la vida en sociedad. Cabría añadir que los usuarios de tales servicios generalmente deben hacer determinadas cosas para acceder a ellos, acciones que carecen de los atributos de la participación.

---

<sup>1/</sup> Expresión de Angel Flisfisch, ob. cit.

b) Los niveles de participación y la afinidad electiva entre modalidades de participación y regímenes políticos

En verdad es preciso distinguir entre niveles de participación. Por una parte, el ámbito de lo propiamente político se refiere a decisiones que comprometen el destino de la colectividad en su conjunto; que tienen "alcance histórico", según expresión de Guerra. Se trata de procesos que determinan el orden público (político, social y económico) y que corresponden a lo que en ocasiones, se ha llamado 'macro-participación'. En este plano se invoca el interés general y otros valores de dimensión nacional, siendo determinante la estructura global de poder de la sociedad. Este es el mundo de lo específicamente político (politics).

En un plano intermedio, la participación tiene por objeto las políticas públicas (policies) de alcance sectorial o regional, que si bien afectan a amplios conglomerados, no comprometen la sustancia del régimen político. Así, educación, salud y vivienda, entre otros, son ejemplos característicos de materias susceptibles de diversos grados de participación ciudadana.

Por último, existen múltiples materias más cercanas al destino cotidiano de los individuos y los grupos pequeños, que dan lugar a fenómenos micro-participativos, como la llamada "democracy at the grass roots". Aquí, las decisiones siguen siendo políticas pero, si bien estarán influidas por los procesos nacionales, no ejercerán una gravitación recíproca sobre el devenir político de la comunidad global.

Las formas y el alcance posible de la macro-participación depende directamente de la naturaleza del régimen político imperante. Sólo existe de manera muy parcial o deformada en situaciones no democráticas. La participación de nivel intermedio y la de base requiere como condición necesaria para su realización, de la existencia de cierto grado de descentralización del proceso de toma de decisiones. Puede existir un alto grado de centralización tanto en una democracia política como en un régimen autoritario, en tanto que también es posible concebir ámbitos de decisión descentralizados en sistemas no-democráticos.

Esta distinción de planos en que puede darse la participación es una herramienta conceptual útil, aún cuando en la realidad se influyan recíprocamente, requiriendo, en cada caso, de análisis empíricos. Así, las políticas públicas modifican el orden político y éste a su vez, los condiciona y determina. El proyecto político dominante determina la ideología, los mecanismos y los niveles de participación vigentes en la sociedad en un momento determinado. Por otra parte, "Al privilegiar determinados sectores e intereses, todo nuevo proyecto interioriza en el aparato estatal nuevas tensiones, en tanto privilegia automáticamente ciertos organismos y programas oficiales en detrimento de otros. Los políticos que traducen esa voluntad sesgada del régimen originan, dentro de la burocracia, un gran número de reacomodamientos y ajustes derivados de la variable inclinación o posibilidades objetivas de sus diversas unidades en el sentido de materializar tales políticas".<sup>1/</sup>

Además: "Si visualizamos el ámbito institucional del Estado como una privilegiada arena del conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas, concluiremos que su fisonomía y composición no pueden ser sino un producto histórico, un 'resumen' oficial de la sociedad civil. Es decir, la naturaleza de su aparato productivo resulta afectada por las viscosidades de esa permanente lucha intraburocrática, expresión a su vez de otros enfrentamientos sociales".<sup>2/</sup> Sin que sea necesario compartir la posición epistemológica del autor citado, es evidente que cada proyecto político configura no sólo los límites de la participación en la sociedad civil, sino también las modalidades de relacionamiento de los grupos sociales y del aparato gubernamental, definiendo las arenas políticas o áreas de confrontación donde se elaboran, deciden y ejecutan las políticas públicas.

---

<sup>1/</sup> Oscar Oszlak, Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios CEDES, Vol. 3, Nº 2, 1980, p. 17.

<sup>2/</sup> Oszlak, op. cit., p. 16.

Son obvias y conocidas las afinidades electivas entre las modalidades de participación y los regímenes políticos stricto sensu, es decir, los mecanismos de traducción institucional del principio de legitimidad.

Así, la participación política es decisiva en los regímenes democráticos y menor, en los autoritarios. Una verdadera tipología supondría, obviamente, una concepción más amplia del régimen político, según niveles, estilos y procesos de desarrollo, distinguiendo diversos subtipos de regímenes democráticos y autoritarios, e introduciendo la necesaria historicidad, todo lo que permitiría dar cuenta de la preferencia que ciertos regímenes autoritarios desmovilizadores han mostrado por la participación corporativa.<sup>1/</sup>

Sea como fuere, existe una afinidad electiva entre regímenes políticos y modalidades de participación. Más aún, la participación está subordinada al tipo de arreglo institucional y social determinado por cada régimen político.

c) Las oportunidades de participación

Las ideologías participativas no siempre tienen en cuenta las restricciones que la limitan/o imposibilitan en las diversas estructuras de la sociedad. Tal omisión es frecuente en la retórica política y, también, como se verá más adelante, en expresiones propias de las ideologías tecnocráticas del desarrollo, que suplementan los planes y programas con frases consabidas acerca de la participación popular.

Un enfoque consistente acerca de la participación requiere evaluar sus posibilidades en una sociedad dada en un momento histórico determinado. Como se ha señalado: "La estructura de oportunidades depende, en primer término, de los tipos de acción colectiva y de organización

<sup>1/</sup> Existe una considerable bibliografía que, de manera directa o indirecta, ha contribuido a conocer las modalidades de participación en América Latina de acuerdo a los regímenes políticos. El ya citado artículo de Oszlak es un aporte al tema. Sin embargo, no existe toda la información para una tipología completa.

social que efectivamente se desarrollen en la sociedad. El sistema resultante depende, también, de una diversidad de variables tales como la estructura social y las relaciones sociales prevalecientes, así como de los niveles educativos y otros factores de tipo cultural que resultan determinantes en el comportamiento individual".<sup>1</sup>

Cuanto mayores sean las restricciones a la libre creación y funcionamiento de asociaciones de diversa forma y al establecimiento de un "tejido social" de organizaciones de variada vocación, más menguadas serán las posibilidades de participación social amplia. La referencia al "tejido social" obedece a la reflexión de que unas pocas estructuras participativas funcional y territorialmente aisladas no parecen constituir una base suficiente para un desarrollo dinámico de la participación. se requiere un núcleo mínimo de sustentación como condición de posibilidad de una expansión autónoma basada en el impulso creativo de la sociedad.

Por ello, la estructura de oportunidades de participación es afectada negativamente por cualquier género de prohibiciones y restricciones que limiten el libre desarrollo y la consolidación de una red de organizaciones sociales y de escenarios e instancias de acción y decisión colectivas.

Dada una estructura de oportunidades, ¿cómo puede expandirse la participación? En primer lugar existe una potencialidad de crecimiento en función del grado de elasticidad del sistema, o sea, de la medida en que aumentan las oportunidades ante una mayor demanda por participación. La participación electoral es un ejemplo clásico de alta elasticidad potencial. De manera más general cabría señalar que habría que examinar en cada caso particular tanto las limitaciones "naturales" como las que provengan de restricciones normativas o de comportamiento.

---

<sup>1/</sup> E. Boeninger, op. cit., p. 15.

De mayor interés es el estudio de las posibilidades de expansión de las oportunidades existentes. Al respecto se ha sugerido que ello puede ocurrir en alguna de las formas siguientes:

1. Por extensión de los derechos existentes;
2. Por creación de nuevos derechos;
3. Por transferencia de decisiones del ámbito público al privado;
4. Por transferencia de decisiones de una instancia a otra, dentro del ámbito público.

Las dos primeras categorías se explican por sí solas y constituyen la fuente principal de enriquecimiento de las formas de participación en sociedades que viven procesos de democratización o liberalización.

La transferencia de decisiones a que se alude significa que ciertas materias que venían tratándose por comando o norma burocrática, o que quedaban entregadas a los órganos convencionales del sistema político, pasan a resolverse en escenarios propios de la sociedad civil y con participación de agentes sociales anteriormente excluidos, definiéndose en instancias que si bien tienen carácter público, no son estatales o configuran el acceso de sectores de la sociedad civil a organismos estatales.

El nivel y la forma de aprovechamiento de las oportunidades existentes de participación es función de la potencialidad participativa del sistema vigente y de los comportamientos que esta estructura induce en los individuos y grupos sociales que la componen. Desde luego, la estructura de oportunidades consiste en un conjunto de derechos, normas, restricciones, instancias y reglas de decisión, definición de quiénes son admitidos a participar e indicación de las cuestiones que se consideran como objeto legítimo de la actividad participativa. Tal estructura no es neutral: favorece ciertos fines, privilegia determinados medios, e induce algunas motivaciones y actitudes más que otras. En definitiva, reflejará el sistema político vigente y corresponderá a la ideología predominante.

Los sesgos propios de la estructura de oportunidades configuran las opciones individuales y de grupo y contribuyen a determinar las tasas efectivas de participación. Estas son afectadas, además, por el hecho de que cabe atribuir a una comunidad un determinado carácter o personalidad social, de paulatina mutación a través del tiempo, pero que es un dato que afecta los niveles de participación en el corto plazo. De mayor significación aún es que las características del sistema de oportunidades afectan de distinta manera a individuos que ocupan posiciones sociales diferentes y, al ser "procesadas" por éstos, determinan tasas desiguales de participación. Por lo general, parece existir cierta correlación positiva entre situación económico-social y niveles de participación, la que puede ser acentuada o corregida según las características que asuma el sistema de oportunidades establecido.

3. La participación en el desarrollo y en la  
planificación: estilos de desarrollo  
y estilos de planificación

La idea de participación no nació, en el marco de Naciones Unidas, junto con la de desarrollo: "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".<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> CEPAL, op.cit.

La Estrategia Internacional del Desarrollo (EDI) de las Naciones Unidas de 1961, introdujo el concepto de "enfoque unificado", más tarde denominado "desarrollo integral", que fue acogido en América Latina. En efecto, 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.

En el actual Programa de Acción Regional de la Estrategia Internacional para el Desarrollo (EID) para los años 80, la participación constituye 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".<sup>1/</sup>

Un paso importante en la búsqueda de las conexiones entre desarrollo y participación fue el aporte de la CEPAL en torno a los estilos de desarrollo.<sup>2/</sup> Tal contribución supera el universalismo de las declaraciones en favor de la participación, tras cuyas generalizaciones se ocultan las diversidades de regiones, sistemas económicos y políticos. Asimismo, la noción de estilos de desarrollo, sin menoscabar las determinaciones políticas y sociales de cada sistema nacional, intenta aprehender la lógica interna de la estrategia histórica de desarrollo adoptada por cierto conjunto de países. Se busca conocer la relación entre modalidades de desarrollo y los actores que la sustentan y los

<sup>1/</sup> CEPAL, "Programa de Acción Regional para América Latina en los Años Ochenta", Cuadernos de la CEPAL, Nº 40, 1981, p. 19, p. 59.

<sup>2/</sup> Para un conocimiento pormenorizado del concepto de "estilos de desarrollo" pueden consultarse, entre otros, los trabajos de A. Pinto; M. Wolfe y J. Graciarena, en Revista de la CEPAL, Primer semestre 1976.

beneficios que reciben. Sin embargo, como lo anota un autor, "se desprende en general que la democratización de la distribución del ingreso depende de la democratización de la sociedad. Esto parece tautológico y en alguna medida lo es. También se afirma que hay una alta asociación entre poder e ingreso. En otros términos y en un nivel más concreto, se sostiene que para alcanzar un tipo de concentración mesocrática del ingreso y consolidarla, son requisitos necesarios la ampliación del juego político, con más actores y participantes y una organización política especializada liderada por una clase política y orientada por un mercado ideológico más abierto y pluralista, en que el régimen político y la dominación se legitimen principalmente mediante el consenso popular. Cuando se dan estas condiciones políticas, es inevitable que la distribución del ingreso se haga más progresiva".<sup>1/</sup>

Esta asociación entre poder e ingreso y entre democratización de la sociedad y distribución del ingreso muestra el carácter clave de la variable participación. Otros estudios con una cobertura mayor de casos nacionales confirman los asertos anteriores.<sup>2/</sup>

Por cierto, "hay una cantidad de otros factores importantes" que inciden en los niveles de participación, como 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".<sup>3/</sup> Con razón, en un Seminario Internacional reciente sobre el tema, se enfatizó que "la participación popular es un fenómeno histórico",<sup>4/</sup> ya que la gravitación específica

---

<sup>1/</sup> Jorge Graciarena, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos", en Revista de la CEPAL, Segundo Semestre de 1976, p. 237.

<sup>2/</sup> Samuel Hungtinton, et. al., No easy choice.

<sup>3/</sup> Op. cit., p. 11.

<sup>4/</sup> Naciones Unidas. Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, Informe del Seminario Internacional Jhujljana, Yugoslavia, Nueva York, 1982, p. 6.

de las numerosas variables que en su conjunto configuran el nivel efectivo de participación social en el desarrollo, varían de país a país, y aun en diferentes épocas del mismo país.

La noción de estilos de planificación acuñada por el ILPES, es una respuesta al mismo fenómeno de la diversidad de opciones y estrategias históricas en el ámbito de la planificación. En breve, "El concepto de estilos de planificación pretende dar respuesta a tres tipos de preguntas: ¿Para qué se planifica? ¿Quién planifica? y ¿Cómo se planifica? 1/

A los efectos de este documento, la pregunta decisiva es la segunda y la respuesta parece ser obvia: "El Estado es la única institución de la sociedad que tiene poder coercitivo legítimo". Sin embargo, el asunto requiere precisiones adicionales: " si bien es cierto que la planificación nacional es un instrumento del Estado, en ese escenario en que se desarrolla el proceso de planificación interactúan varios actores".2/ La precisión anterior introduce una variedad de actores, que alcanzan gravitación desigual, según sea el proyecto político al cual sirve la planificación como técnica de instrumentación. Con todo, la actividad de planificación es necesariamente estatal.

#### 4. Las conexiones entre planificación y participación

##### a) Supuestos y límites del modelo de planificación vigente

La idea de la planificación se ha venido consolidando en América Latina, al punto que hoy se la reconoce como una actividad propia del Estado y se incluye, en el conjunto de aparatos estatales, un sector especializado y diferenciado encargado de llevarla a cabo. No obstante

---

1/ ILPES, El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe, Cuadernos del ILPES N° 28, p. 28.

2/ ILPES, ob. cit., p. 32. Ver al respecto, A. Solari, E. Boeninger, R. Franco y E. Palma, El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, problemas y perspectivas, Cuadernos del ILPES N° 26, Santiago de Chile, 1980.

esa apariencia de uniformidad, la planificación se encuentra asociada a las más diversas experiencias.

La posición predominante, empero, asume que el agente concreto de la planificación lo constituye un equipo de técnicos que disponen de una teoría acerca de cómo funciona la vida económica y que aceptan una doctrina estrechamente ligada a la teoría positiva, que justifica la validez de ciertos fines.

Tal construcción intelectual permite, entre otras cosas, responder a la cuestión sobre la representatividad: de ella se infieren tanto las metas, como los medios considerados teóricamente adecuados para alcanzarlas y también una correspondencia entre esas metas y ciertos tipos de intereses supuestamente armónicos con las metas prefijadas; aquéllos tienden a ser fundamentalmente intereses imputados, que pueden no coincidir necesariamente con los reales y ello porque en los dominios de la vida social y económica, diferentes grupos sociales, instituciones, organizaciones o individuos, insertos en relaciones de interacción, despliegan comportamientos estratégicos, como respuestas inteligentes (racionales) a las situaciones que se constituyen a partir de esas interacciones.

A la vez, ese comportamiento no se produce de manera arbitraria o accidental, sino que tiende a gobernarse por ciertas lógicas, lo que hace posible construir una legalidad de lo social y, por tanto, posibilita también su conocimiento, su anticipación y su control. No obstante, y puesto que se trata de comportamientos estratégicos, siempre existe la posibilidad de un cambio en la propia lógica que los ha gobernado, precisamente como respuesta estratégica a las características del tipo de situación que se vive.

Lo anterior implica que la intervención estatal planificada puede encontrar resistencias que determinen resultados considerablemente diferentes a los perseguidos.

Una de las respuestas posibles a estas limitaciones del desarrollo de la planificación, y quizás la más común, es optar por una estrategia de regimentación.

Otra, consistiría en abrir el proceso de planificación a la participación de los grupos sociales, instituciones y organizaciones involucradas, intentando definir metas y medidas concertadas o negociadas, para así obtener una relativa transparencia de las lógicas sociales (institucionales, organizacionales) concurrentes y un grado significativo de control compartido sobre ellas. Esta última es la que interesa aquí y para ello se analizan alternativas de mejorar las condiciones de representatividad que posee la actividad de planificación en la región.

Por lo señalado, es necesario estudiar y esclarecer la contribución que puede hacer la participación al esfuerzo por obtener una planificación dotada de mayor representatividad.

La planificación no es un mero instrumento para imponer una racionalidad global a la economía nacional en términos de los intereses conjuntos de los diferentes grupos sociales, ni tampoco es una acción desinteresada definida a partir de consideraciones de interés general o de bien común.

Se trata de una actividad resultante del juego recíproco de estrategias de mantención y conquista del poder definidas por los grupos sociales tanto dominantes como dominados. Comparte así las características propias del fenómeno estatal, principalmente la de ser un producto variable en cuanto a su contenido, circunstancias explicativas y fines, como consecuencia de la cambiante dinámica del conflicto social.

Ello sigue siendo válido aun en situaciones pronunciadamente autoritarias ya que, por una parte, los grupos dominantes no son monolíticos, desarrollándose en su seno intereses más específicos, relativamente contradictorios y, por otra, los conflictos sociales básicos permanecen latentes, y los grupos subordinados siguen afectando la dinámica social distributiva aunque sólo sea por su propia existencia.

En consecuencia, la relación entre participación y planificación debe verse con el trasfondo de las luchas de los diversos grupos sociales entre sí y del juego de las estrategias de poder que van desarrollando. Ello hace que la participación pueda ser instrumental en la obtención de una mayor representatividad para la planificación, sólo si se constituye en un medio adecuado para que un conjunto progresivamente más inclusivo de grupos sociales coloque a la planificación al servicio de sus intereses.

b) Dimensiones en que se ligan planificación y participación

i) La concertación. Los conflictos básicos de una sociedad son enfrentamientos de intereses que tienen horizontes temporales variables, pero que van más allá del conflicto restringido a un momento específico. En efecto, un conflicto en un momento del tiempo y referido a una dada magnitud tiende a asumir el carácter de suma cero. Así, por ejemplo, si el conflicto en torno al producto industrial enfrenta a los empresarios con los asalariados resulta claro que las participaciones de ambos grupos están inversamente relacionadas, puesto que el producto es por definición constante en un momento cualquiera del tiempo.

Cuando se insiste en que los fenómenos económicos no necesariamente tienen ese carácter se está incorporando una dimensión dinámica. Una condición necesaria aunque no suficiente para que ese conflicto no sea irrevocable es que el producto se incremente en el tiempo, abriendo así la alternativa de que, por ejemplo, las clases trabajadoras mejoren su situación, aun sobre la base de una participación constante en un producto creciente.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Ver A. Przeworski, Compromiso de clases y Estado: Europa Occidental y América Latina, de próxima publicación.

En dos tipos de situaciones al margen de las puntuales, los conflictos distributivos tienden a asumir una naturaleza estrictamente no cooperativa: el estancamiento económico - sea que se trate de decrementos absolutos, relativos, o de tasas de crecimiento pequeñas -, y los procesos que parten de condiciones iniciales bajas pero en un marco de expectativas comparativamente altas.

Los problemas de la relación entre concertación y planificación pueden especificarse en las siguientes proposiciones:

i) La participación es una condición necesaria para que la planificación alcance niveles de representatividad más altos;

ii) Dado el tipo de conflictos distributivos prevalecientes en las situaciones nacionales dependientes, la planificación puede ser una estrategia satisfactoria para los distintos grupos sociales, en cuanto abre la posibilidad de introducir un horizonte de tiempo para reglamentar los intereses en pugna;

iii) Si la planificación desempeña la función mencionada, ello puede reforzar la probabilidad de preservación de formas políticas democráticas;

iv) Para que la planificación desempeñe esa función, se requiere que los grupos sociales cuenten con oportunidades efectivas de control sobre ella;

v) La participación ofrece como alternativa institucionalizada para ese control y tiene la ventaja frente a modalidades no institucionalizadas de control, de aumentar la probabilidad de preservación de formas políticas democráticas.

c) Participación y planificación compensatoria

Se trata aquí de la planificación orientada a la modificación de la situación social de ciertos grupos, a través de programas y proyectos específicos. Como se ha afirmado, más que participación, se trata de activación, o sea, de una intervención exógena que induce un proceso de organización del grupo, lo que es sinónimo con una mejoría en su posición estratégica, con la generación de recursos de poder y con la adquisición de algunas competencias socioculturales generales.

d) Políticas públicas sectoriales

Se trata, en general, de políticas públicas que suponen la participación activa de ciertos grupos sociales, en su formulación y ejecución. Más en concreto, las políticas sociales tradicionales: educación, salud y vivienda.

e) Planificación espacial descentralizada

La participación regional y comunal en los planes de desarrollo, es otro ámbito específico de vinculación entre planificación y participación, dado por la distribución o transferencia de poder a las unidades político-territoriales menores del Estado-Nación, procurando devolver a los integrantes de las comunidades o regiones, la participación en las decisiones que les afectan.

En toda América Latina hay intentos de planificación regional, por lo que interesa conocer el ingrediente participativo de tales planes.

