

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1093  
18 de diciembre de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LA EQUIDAD POLITICA : MARCO CONCEPTUAL, NUDOS CRITICOS Y  
LINEAS DE ACCION \*/

\*/ Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y no ha sido sometido a revisión editorial.

91-12-1953

## Indice

	<u>Página</u>
A. PROLOGO .....	1
B. HACIA UNA DEFINICIÓN DE LA EQUIDAD POLÍTICA .....	3
C. LA EQUIDAD POLÍTICA EN LA REGIÓN: LOS NUDOS CRÍTICOS.....	11
D. LÍNEAS DE ACCIÓN .....	27
Notas .....	55

## A. PRÓLOGO

Un conjunto de contradicciones definen actualmente la relación entre democracia y modernización en América Latina. Modos deseables de democratización y modos viables de modernización no confluyen en una fórmula clara. Los procesos de descomposición y de recomposición se precipitan más rápido que lo que el ojo del estadista es capaz de procesar. Asistimos al fracaso de regímenes llamados populistas, a la crisis de modernización sustitutiva y del papel central asumido por el Estado en dicho proyecto, y al colapso de regímenes militares que pretendieron erigirse en fórmula política para resolver grandes conflictos sociales suscitados por las dinámicas del desarrollo latinoamericano.

Fuerzas contrapuestas intersectan en este cruce. Por un lado el agotamiento de un modelo interno de articulación entre el Estado y la sociedad civil, y de un modelo de articulación externa; por otro lado, el esfuerzo por consolidar la institucionalidad democrática y la emergencia de un nuevo tipo de modernización que, si por un lado ofrece nuevas perspectivas de reinserción mundial, por otro lado amenaza con reforzar patrones de exclusión y dualización socio-económica. Conviven, asimismo, problemas profundos de legitimidad política que se enfrentan tanto por vía de reformas constitucionales como por la búsqueda de nuevos instrumentos de concertación que permitan ampliar consensos societales; problemas de gobernabilidad ante un escenario de crisis económica con disgregación social; y problemas de racionalidad de actores políticos y agentes productivos cuyos comportamientos son difíciles de conciliar o resultan disruptivos para el sistema democrático o para los imperativos de la modernización productiva.

Este conjunto de fuerzas en repliegue o en avance resultan cruciales para las perspectivas de la propuesta que la CEPAL ha presentado a los gobiernos bajo el título de **Transformación productiva con equidad** <sup>1/</sup>. De una parte, la incorporación decidida y sistemática del progreso técnico al proceso productivo, minimizando la depreciación de salarios reales, exige de los agentes empresariales -tanto públicos como privados- una alta disposición a negociar intereses con el Estado y con otros actores sociales; y exige también capacidad política del Estado para concertar agentes de modernización en términos de una transformación sistémica del aparato productivo <sup>2/</sup>. De otra parte, la incorporación del progreso técnico a la actividad productiva no es un proceso políticamente ascético, pues se sitúa en una pugna distributiva para asignar recursos de distinto orden a distintos agentes sociales. Gastos en educación y capacitación técnica, crédito a pequeños empresarios para mejorar su inversión en capital fijo, subsidio a la importación de capitales de alta tecnología, inversión en la educación pública: todo ello es parte del "menú" del progreso técnico, pero a la vez opera como respuesta política al juego de demandas expresadas por agentes con distinta capacidad de presión sobre el Estado. Finalmente, más conflictivas resultan aún las políticas consagradas a mejorar los niveles de

capacidad de presión sobre el Estado. Finalmente, más conflictivas resultan aún las políticas consagradas a mejorar los niveles de equidad durante el proceso de modernización productiva "sistémica".<sup>3/</sup>

Por cierto, la institucionalidad democrática -y en esto hay consenso creciente- constituye el orden más apropiado para impulsar la transformación productiva con equidad.<sup>4/</sup> Pero al mismo tiempo la tensión señalada más arriba, entre la voluntad inclusiva de la democracia, y el efecto excluyente en los nuevos patrones de modernización, no facilita las cosas<sup>5/</sup>. Tal como se señala en la referida propuesta de la CEPAL, la concertación estratégica constituye el mecanismo político decisivo para impulsar una transformación como la definida en dicha propuesta. Pero las contradicciones entre democratización deseable y modernización viable problematizan dicha concertación: ¿Qué agentes son representables, con sus demandas propias, en la concertación estratégica? ¿Qué capacidad tiene el sistema político para agregar demandas cada vez más diversas, provenientes de una sociedad civil cada vez más compleja? ¿Cuál es el punto en que la incorporación de demandas heterogéneas comienza a entorpecer la capacidad operativa de la concertación, y en qué medida la restricción de la concertación a intereses de actores organizados (e incluso corporativizados) socava la legitimidad del régimen democrático y, por lo mismo, erosiona "estructuralmente" la capacidad de gobernar?

La democratización del Estado en relación a la sociedad puede evaluarse en base a tres parámetros complementarios: la ampliación de libertades públicas y sociales para expresar públicamente ideas y demandas; la capacidad del aparato social del Estado para responder, directa o indirectamente, a las necesidades básicas de los más carenciados; y la ampliación de la participación popular para elaborar políticas estatales. Hasta ahora, pareciera que las democracias de la región han avanzado considerablemente en el primero de estos aspectos, pero se topan con grandes dificultades para hacerlo en los otros dos. La democracia aparece sobrecargada de demandas en estos sentidos, y con poco margen de maniobra para responder.<sup>6/</sup>

Las páginas que siguen pretenden situarse en este cruce de problemas que se han planteado en los párrafos precedentes. El énfasis que ha de ponerse en el imperativo de equidad política, en sus principales obstáculos y en algunas líneas de acción posibles para ampliar dicha equidad, responde a la necesidad de avanzar en los vínculos entre participación democrática y desarrollo. La ecuación no viene dada de antemano. Es necesario construirla en medio de las tensiones y contradicciones recién consignadas, y de una profusa literatura ya producida en la región respecto de estas contradicciones.

## B. HACIA UNA DEFINICIÓN DE LA EQUIDAD POLÍTICA

Tanto la participación como la equidad se invocan como términos intrínsecamente benignos. Oponerse a estas invocaciones resulta inadmisibles para cualquier líder político que aspire al apoyo popular en un régimen democrático. En el plano ético, el desarrollo de las ideas normativas de la modernidad trae consigo constantes formulaciones y recreaciones sobre cómo orientar las sociedades actuales hacia niveles progresivos de equidad y hacia ámbitos más democráticos de participación. En el plano histórico, las naciones de hoy, tanto en el Sur como en el Norte, asisten a una valorización más consensual de la democracia, en la cual la equidad aparece como la dimensión que falta y la participación como la dimensión que debe reformularse a la luz de nuevas dinámicas de desarrollo y nuevos modelos de interacción social.

Sin embargo, este consenso generalizado en torno al valor positivo de la equidad y de la participación también contribuye a que con estos términos se abarque mucho y se apriete poco. Detrás de las invocaciones quedan flotando, con frecuencia, términos vagos donde la fuerza normativa se diluye en apelaciones a la buena voluntad. Equidad y participación siguen siendo, en la mayoría de los casos, tareas pendientes en la agenda de un futuro impreciso.

En el presente documento hemos decidido partir por una disgresión especulativa que nos permite enlazar los imperativos de equidad y participación social bajo un concepto único de **equidad política**. A partir de dicha noción disponemos de algunas categorías que nos permiten, por un lado, evaluar las condiciones y los principales obstáculos para el despliegue de dicha equidad en la región y, por el otro lado, sugerir líneas de acción orientadas a avanzar en niveles progresivos de equidad política.

### 1. En torno al concepto de equidad

La discusión en torno a la equidad alude necesariamente a la relación entre niveles de vida existentes al interior de una sociedad con determinados recursos disponibles. En términos negativos, la **inequidad** se expresa como un **escaso poder relativo** de disposición que ciertos grupos o estratos tienen sobre los bienes que una sociedad produce, sean estos de tipo económico, social, cultural o político. En consecuencia, el imperativo de equidad no puede normar el volumen de oferta de bienes y servicios, sino la distribución del poder de disposición que poseen los miembros de todos los estratos sociales sobre dichos bienes.<sup>7/</sup>

La inequidad en la región se hace evidente al observar la desproporción entre la oferta de bienes y servicios socialmente producidos y la extensión de población que vive en condiciones de pobreza y de extrema pobreza. La inequidad es inaceptable en la medida en que vastos sectores se ven prácticamente impedidos de

superar su condición de pobreza en circunstancias en que el producto nacional o el desarrollo productivo general no lo justifica. En este sentido, la equidad podría entenderse como **ausencia de restricciones agudas a la movilidad social**, sean estas restricciones de carácter institucional o estructural. La equidad podría considerarse, bajo esta óptica, como la progresiva democratización de oportunidades de movilidad social para los sectores de menores recursos dentro de una sociedad<sup>8/</sup>. El imperativo de equidad se traduce así en un conjunto integrado de acciones consagradas a poner fin al **estigma** de la pobreza<sup>9/</sup>, vale decir, a remover obstáculos estructurales que impiden que algunos sectores accedan a las oportunidades "mínimas tolerables" de bienestar.

Esta perspectiva de la equidad obliga a su vez a acordar definiciones operativas de la pobreza<sup>10/</sup>. En un sentido social, la pobreza puede entenderse como la condición padecida por aquellos grupos cuyos ingresos no son suficientes para destinar una proporción razonable de ellos a la canasta básica alimenticia para la familia<sup>11/</sup>; o cuyo acceso general a bienes, servicios y redes de apoyo solidario no les permite satisfacer al menos una de las necesidades definidas como básicas. Pero la pobreza se define también, como veremos a continuación, por otros de sus aspectos que son de suma pertinencia para objeto de la política y de las políticas.

En primer lugar, la pobreza tiene un componente político, definible como **un modo de inserción en la organización social que no permite ejercer la necesaria presión, hacia partes del Estado, del poder público descentralizado o del sistema político nacional, para que las demandas planteadas con mayor urgencia sean incorporadas en plazos razonables al contenido de las políticas sociales, a las decisiones en torno a asignación de recursos públicos, y/o a la discusión en torno a las estrategias nacionales de desarrollo.** Sobre este aspecto de la pobreza volveremos más adelante.

En segundo lugar, la pobreza tiene estrecha relación con la productividad media de una sociedad, y puede definirse, en ese marco, como **una condición de evidente subproductividad por parte de determinados actores sociales, y que alude tanto a bajos niveles de incorporación de progreso técnico y valor intelectual agregado en el trabajo, como a condiciones desfavorables de inserción en el mercado laboral, en el mercado de productos y en el mercado financiero.** De allí que muchos "policy-makers" en la región consideran que las políticas más eficaces para combatir la pobreza se ligan estrechamente a medidas que en el mediano plazo refuercen la productividad de los pobres mediante capacitación, mejor inserción en los mercados y mayor dotación de infraestructura técnica.

Por último, la pobreza también puede ser entendida en un plano

sociocultural, en función de lo cual es pobre quien no cuenta con una asimilación relativamente actualizada de la cultura media de una sociedad; o quien dispone de una asimilación precaria que al mismo tiempo le ha llevado a la renuncia de una identidad cultural pre-existente; o quien no logra articularse con un entorno social que contribuye al desarrollo de las capacidades comunicativas y cognoscitivas propias; o cuando la cultura propia no propicia la movilidad hacia condiciones más favorables de vida sino que tiende a reproducir las condiciones existentes (o lo que es más probable y frecuente, una mezcla de todas estas variantes).

La equidad ha sido entendida también como **igualdad de oportunidades**. Esto no prescribe necesariamente un acceso homogéneo a bienes y servicios : quizás más importante todavía es el acceso a recursos específicos que permiten, al interior de un segmento determinado en el "espectro productivo" de una sociedad, incrementar la productividad en ese segmento preciso. Cabe preguntarse, pues, si es más equitativo ampliar la oferta de empleo formal para incorporar a los sectores informales en la dinámica de la modernización, o si es más equitativo desarrollar la capacidad productiva y de generación de ingresos de los informales **qua informales**<sup>12/</sup>. En otras palabras, el tipo de recursos requeridos por un marginal urbano puede diferir mucho de los que necesita un parcelero rural, así como los recursos que potencian una microempresa difieren de los requeridos por una comunidad agrícola o una petroquímica.

Esto obliga a considerar, con objeto de optimizar la asignación y redistribución de recursos, la inserción real y dinámica de los distintos agentes en el proceso económico. Puede afirmarse que la equidad no se agota e una igualdad "genérica" de oportunidades, sino que alude más específicamente a **la relativa igualdad de oportunidades para angostar la brecha entre expectativas y logros entre distintos actores sociales**<sup>13/</sup>. En este caso, el diseño de acciones pertinentes debe considerar **oportunidades deseadas y buscadas** por parte de agentes heterogéneos. Equidad no es, por ende, los mismos recursos para todos, sino brindar, como señala Tawney, "oportunidades iguales de llegar a ser desigual."<sup>14/</sup>

Contra este propuesta normativa podría argumentarse que la heterogeneidad, entendida sobre todo como heterogeneidad estructural<sup>15/</sup>, el principal factor de reproducción de la inequidad en el grueso de las economías de la región. Esto podría implicar que la equidad exige, antes que nada, homogenizar capacidades o niveles productivos dentro de la sociedad y del mercado laboral y no, como se sugería en el párrafo previo, **partir de** la heterogeneidad en la consideración sobre cómo y qué recursos merecen redistribuirse en aras de mayor equidad. Sin embargo esto es sólo parcialmente cierto, pues la equidad en niveles y capacidades productivas no implica homogenizar tales niveles y capacidades: éstas pueden ser de distinto tipo, orientarse a

distintos procesos productivos, insertarse en segmentos distintos del mercado interno o externo, organizarse colectivamente de maneras distintas e incluso responder a patrones socioculturales diferentes. De capital importancia resulta, en consecuencia, democratizar oportunidades de promoción productiva, de inserción en el mercado, y de acceso a créditos y capacitación, orientando el apoyo a los grupos más desfavorecidos.

Si se piensa la equidad como un **relativo equilibrio social entre capacidades, expectativas y logros**, es forzoso reconocer que la dimensión económica no es la única en juego, pues también existen expectativas políticas, sociales y culturales, y además estas distintas expectativas guardan relaciones directas entre sí. De manera que la equidad requiere encararse de manera integrada: el mayor acceso a bienes culturales, a poder político, a educación, y a mejores oportunidades de trabajo y elevación de ingresos, son procesos que debieran articularse sincrónicamente.

Cabe mencionar también que la equidad no es un estadio terminal del desarrollo, sino un umbral dinámico que amplía sus exigencias conforme se amplían sus logros reales. Así, el imperativo de equidad y los rasgos de las políticas de equidad dependerán del grado y el tipo de inequidades inaceptables que se presenten en un momento dado del desarrollo de una sociedad. Es posible que en determinados casos la equidad encuentre su vía más apropiada de realización por el expediente de altos seguros de desempleo o coberturas exhaustivas en la seguridad social, o de una oferta pública educativa de alta calidad y cobertura. En otros casos las políticas sociales sólo operan como compensaciones, y la equidad debe buscarse elevando la capacidad productiva de los sectores sociales más rezagados. En el caso de América Latina, y para la mayoría de sus países, dado el carácter extensivo, múltiple y estructural de la inequidad, parece necesario complementar acciones enérgicas en distintos sentidos: por vía de la redistribución de activos productivos, de una mayor eficacia redistributiva mediante las políticas y los servicios sociales y, muy especialmente, mediante una combinación de políticas sociales, económicas e institucionales que permitan un real desarrollo de capacidades productivas en los sectores más pobres. Desarrollo productivo y atención a demandas de los grupos más carenciados y rezagados son componentes de un mismo proceso si la equidad opera normativamente en el desarrollo de la región. Esto le impone a la política pública acciones profundas en tres grandes ámbitos de acción, donde se presentan distintos tipos de obstáculos estructurales a la remoción de la pobreza: el ámbito del procesamiento político-público de demandas sociales de los sectores más pobres; el ámbito del rezago en productividad, educación productiva e inserción económica de los pobres, vale decir, el de las bases del modelo de desarrollo; y el ámbito del acceso a servicios básicos que proveen de mayor bienestar a las familias de bajos ingresos. Estos distintos aspectos de la equidad pueden sintetizarse del siguiente modo:

- Una distribución justa de acceso a bienes y servicios que permita extender distributivamente el acceso al bienestar en cada fase de desarrollo de una sociedad.
- Una distribución justa de **presencia social y presencia frente al Estado** en la demanda por bienes y servicios. Esto es crucial en nuestros países, pues dados los canales de asignación y distribución de recursos desde el Estado, un contingente muy grueso de población (geográfica, ocupacional y socialmente marginal o dispersa) ni siquiera tiene acceso a plantear sus demandas básicas a los organismos competentes.<sup>16/</sup> La equidad debiera pensarse, aquí, como una justa distribución de **voz pública** entre distintos actores sociales.
- Una distribución justa del poder de las personas o grupos a decidir sobre la propia situación y el propio proyecto de vida, mediante una justa participación en decisiones que afectan el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven. El desarrollo comunitario, pese a sus discontinuos impulsos y resultados de pequeña escala, constituye un dispositivo importante en este sentido, pues combina la atención a necesidades básicas con la promoción de mayor autonomía de los beneficiarios en la solución de sus problemas más inmediatos.
- Una distribución justa de oportunidades para todos los sectores de integrarse a niveles de desarrollo supuestamente colectivos: empleos más productivos y mejor remunerados, promoción de recursos humanos en los sectores menos capacitados, consumo de bienes culturales, y mecanismos institucionalizados de representación política y/o sindical. La equidad podría entenderse, en este sentido, como una cierta **homogeneidad en el ritmo de incorporación de los distintos agentes sociales a los beneficios del desarrollo.**
- Mayor reciprocidad social del reconocimiento de derechos, necesidades, capacidades y "dignidades" de los distintos actores que componen el tejido social. Esto implica, por ejemplo, el rechazo de la segregación racial y por sexo, de relaciones laborales autoritarias, y de prácticas represivas de control social.

## 2. En torno al concepto de participación y su articulación con la equidad política

Para tener una idea de la variedad de asepciones verosímiles que revisten el concepto de participación, basta pasar revista a una "muestra aleatoria" de la literatura reciente sobre el tema.<sup>17/</sup> Lo único claro respecto del término es que, quienquiera se oponga a la bandera de la participación, difícilmente gane simpatías políticas por ello.

Se ha enfatizado la estrecha relación entre la participación y el acceso al poder de decisiones. Así, entre las múltiples definiciones formuladas en la literatura de las Naciones Unidas, participación significa "influencia sobre el proceso de toma de decisiones a todos los niveles de la actividad social y de las instituciones sociales", y también "los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos de los hasta entonces excluidos de tal control."<sup>18/</sup> En general, muchas de las definiciones del término confluyen en la idea de que participar es, básicamente, intervenir en decisiones<sup>19/</sup>; y más particularmente, se relaciona con el **acceso colectivo a la toma colectiva de decisiones.**

Con objeto de enfatizar la relación estrecha que une al concepto de equidad desarrollado anteriormente con el concepto de participación que puede encontrarse en muchos de los textos citados, podemos definir la participación como **el control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida (en tanto actor social) mediante la intervención en decisiones, iniciativas y gestiones que afectan el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven.** Esta definición de la participación puede desglosarse en dos aspectos, a saber:

i) El ejercicio de presión efectiva para remover trabas institucionales y/o estructurales que impiden que el grupo en cuestión acceda a(o gestione) bienes, servicios, empleos y/o ingresos que la sociedad, en vistas de su productividad media en un momento dado, debiera estar en condiciones de suministrar; y

ii) El planteo de demandas de manera organizada, y con real capacidad de incidir en decisiones que la sociedad, a través de determinadas instituciones, adopta respecto de la asignación de recursos, sean estos económicos, culturales o de poder.

Esta acepción de la participación nos permite destacar su estrecha relación con el concepto de equidad. En primer lugar, porque hemos definido la equidad como una **distribución justa de presencia social y presencia frente al Estado** en la demanda por bienes y servicios. En segundo lugar, porque definimos la equidad como una distribución justa del poder de las personas o grupos a decidir sobre la propia situación y el propio proyecto de vida, mediante una justa participación en decisiones que afectan el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven. En tercer lugar, porque se definió la equidad como una distribución justa de oportunidades para todos los sectores de integrarse a niveles de desarrollo supuestamente colectivos (empleos más productivos, consumo cultural, representatividad política).

Estas confluencias nos permiten avanzar un poco más en nuestro objetivo de fundamentar la importancia que merece otorgarse a la **equidad política** en una propuesta general de desarrollo. Porque es

precisamente en ese ámbito de la equidad -el vinculado con instancias de poder, vale decir, de decisión- donde se liga al tema de la participación, tal como ha sido recién definida por la literatura. Inversamente, **la participación tiene una vinculación dinámica con la equidad cuando impacta los procesos decisorios (al nivel que sea) que regulan la asignación de bienes sociales, económicos, políticos y/o culturales.**<sup>20/</sup>

Tocamos aquí un punto fundamental de nuestro argumento. La equidad política alude muy directamente al procesamiento real y efectivo de demandas sociales por parte de instancias decisorias que inciden, en mayor o menor medida, en el destino social de recursos socialmente producidos. **Más que a la distribución de recursos, la equidad política se refiere a la distribución del poder de decidir sobre la asignación de recursos.** Es precisamente en este punto donde las exigencias de equidad y de participación confluyen. Trátese de la pugna en una oficina municipal por áreas verdes en el barrio, o la presión sobre el Ministerio de Hacienda para expandir la asignación de presupuesto para educación pública: en esa pugna se da necesariamente una distribución del poder de presión.

### 3. Los usos y los ámbitos del concepto de equidad política

Nos interesa formular en estas páginas una primera propuesta indicativa que contribuya a evaluar la equidad política en la región y sugerir criterios para optimizarla, entendiendo por tal equidad lo que se ha definido en los párrafos precedentes. Dicha propuesta indicativa podría contribuir en las siguientes funciones:

i) Detectar los principales obstáculos o cuellos de botella, en el plano de las instituciones y en el de las estructuras productivas, que limitan la equidad política de manera significativa, y cuya remoción implica menor costo (político, económico y/o social) a la sociedad que su persistencia; y

ii) Idear políticas y acciones oportunas para remover dichos obstáculos y para alentar, en los sectores menos constituidos y más excluidos de la sociedad civil, mayor capacidad para organizarse y presionar a los poderes decisorios para procesar sus demandas.

Hemos definido la equidad política como la justa distribución en la participación real en procesos decisorios, desde la organización de actores para plantear demandas a otros, hasta la ingerencia real de estos actores en la asignación pública de recursos. Para efectos de ordenamiento este documento abordará el tema de la equidad política en tres ámbitos distintos, a saber: el del Estado y sistema político, el de los actores sociales y el de la pequeña escala.<sup>21/</sup>

El **ámbito del Estado y sistema político** incluye las estructuras político-institucionales en las que se procesan -o podrían procesarse- las demandas que los más diversos actores de la sociedad civil le plantean al Estado y al sistema político en sus varias instancias decisorias. La equidad, en este punto, ha de considerarse una variable dependiente de las formas en que tales estructuras públicas y políticas de poder decisorio ("policy-decision" y "political-decision"), se articulan con las demandas dirigidas a ellas desde la sociedad civil. Estas articulaciones que establecen las estructuras político-institucionales con los actores sociales se refieren a:

- cómo se dejan impactar las estructuras político-institucionales por los diversos actores que las portan, qué tipo de relaciones establecen con estos actores y cómo estas relaciones están sesgadas por privilegios de unos actores sobre otros; y

- cómo incorporan las demandas en políticas públicas que inciden sobre la asignación social de recursos y la distribución del poder hacia la sociedad civil.

El **ámbito de los actores sociales** en la equidad política se refiere a la **relación prevaleciente entre el nivel de desarrollo socioeconómico de un actor social y la cuota de poder que dicho actor tiene sobre decisiones públicas y políticas que le afectan en sus condiciones de vida y de trabajo.** Dichas condiciones se refieren a la combinación de distintos elementos: tipo de inserción en la estructura productiva (más o menos moderno, más o menos formal, mayor o menor potencial de generación de ingresos); nivel en que satisface sus necesidades básicas; acceso a servicios básicos públicos (educación, salud, vivienda, energía, agua potable y alcantarillado) y calidad en el acceso y en los servicios; y posibilidades de afirmación y desarrollo cultural en amplio sentido. Si el ámbito del Estado y sistema político enfatiza las relaciones "de arriba hacia abajo" (desde el sistema político y el Estado hacia la sociedad civil), este ámbito de la equidad política hace hincapié en las relaciones "de abajo hacia arriba", vale decir, desde los actores sociales hacia el Estado y el sistema político.<sup>22/</sup>

Por último, la **dimensión de escala** de la equidad política se refiere al nivel de desagregación de actores y demandas procesadas al que puede llegar el Estado y sistema político sus distintos ámbitos de toma de decisiones. Así, un sistema será más equitativo en lo político si puede, entre otras cosas, extender progresivamente el grado de descentralización democrática del poder de decisión <sup>23/</sup>. También habrá mayor equidad en la dimensión de escala si los partidos políticos logran expandir su capacidad para representar demandas de actores locales y comunitarios, y no sólo sectoriales, y si el Ministerio de Hacienda y los policy-makers en el área público-social estrechan su comunicación con sectores menos articulados a la modernización productiva y a los servicios sociales instalados.

Con la conceptualización propuesta procederemos a destacar algunos elementos de importancia en la actual distribución del poder decisorio en la región, y poner de relieve importantes obstáculos a la equidad política que se repiten en distintas sociedades nacionales. Establecidos estos nudos críticos, proponemos luego líneas de acción orientadas a optimizar niveles de equidad política en los distintos ámbitos mencionados.

### C. LA EQUIDAD POLÍTICA EN LA REGIÓN: LOS NUDOS CRÍTICOS

#### 1. En el ámbito del Estado y sistema político

Durante el llamado **ciclo de predominio estatal**, y que suele ubicarse, para la mayoría de los países de la región, entre fines de la Segunda Guerra y fines de la década de los años 70, en América Latina las relaciones entre el Estado y la sociedad se configuraron en base a rasgos que, en medidas y formas distintas, han tendido a repetirse en los distintos países de la región. Este rayado de cancha dado por regímenes de predominio estatal y, en buena parte de los casos, por modelos populistas con diverso signo, se define por los siguientes rasgos<sup>24/</sup>:

- La constitución de un sistema corporativo formado por las principales empresas estatales, en el cual se han dado siempre pugnas de intereses que, articulados por altas tecnocracias estatales, se vincularon con intereses privados nacionales e internacionales, formando así los llamados anillos burocráticos.<sup>25/</sup> Esta corporativización para-estatal impuso desde el comienzo del modelo estatista fuertes restricciones al procesamiento equitativo de las demandas sociales. En muchos países de la región las fuerzas armadas fueron parte central de este juego de competencias intra-estatales, sobre todo cuando el sistema, por efecto de las pugnas internas, generó su propia entropía.

- La consolidación de relaciones clientelares entre instituciones e instancias del sector público (y sobre todo del área social), por un lado, y diferentes organizaciones de la sociedad civil, por el otro.<sup>26/</sup> Mediante esta compleja madeja de relaciones de clientelas el Estado ha buscado satisfacer necesidades colectivas de la población a cambio de lealtades destinadas a legitimar o reforzar el orden político<sup>27/</sup>. A falta de sistemas políticos partidarios con fuerza representativa, y de organizaciones intermedias sólidas creadas por la propia sociedad civil, el clientelismo burocrático se convirtió rápidamente en la fuente de legitimidad del poder público y en la cara complementaria del sistema corporativo. De este modo, el procesamiento de demandas sociales ha estado en gran medida sujeto a vínculos particulares, al "mercado" político y a las coyunturas electorales, lo cual ha obstaculizado su real procesamiento democrático.

- La constitución de un campo "espúreo" de conflictos sociales, donde las oposiciones entre grupos y sectores no han sido directas sino que se han expresado a través del Estado. Mayor poder social y mayor poder en el Estado (fuese en su aparato político, administrativo, social o productivo) pasaron a ser sinónimos, ya que el Estado se convirtió en el principal medio de acceso a los medios de acumulación de capital. De este modo las demandas sociales efectivamente procesadas y transformadas en presiones sobre distribución de recursos han sido aquellas provenientes de los actores para-estatales o los más próximos al poder del Estado.<sup>28/</sup>

La revisión de las historias políticas nacionales desde la segunda posguerra muestra que la región atravesó un ciclo histórico asincrónico con predominio de un tipo de Estado semi-patrimonialista, con declinante capacidad para integrar sectores sociales, garantizar tasas sostenidas de acumulación, y asegurar orden social, estabilidad política y legitimidad en el ejercicio del poder. El desgaste de los gobiernos populistas acabó muchas veces en la ruptura de la institucionalidad democrática, y en el distanciamiento -a veces violento- entre el Estado y gran parte de la sociedad. Con todo, si ha habido derrumbe del "modo populista de gobierno" en la región, este derrumbe no se llevó consigo las tendencias corporativas, desplazadas a nuevos sectores, ni el predominio de intereses para-estatales. No es casual que la transnacionalización económica haya encontrado rápido asidero en grupos corporativos nacionales, dado el enorme arraigo de la tradición corporativista en el paisaje político de la región.

El contexto histórico nos sitúa, pues, en una inflexión contradictoria. De una parte la evidencia de que los patrones estructurados para articular modelos políticos con demandas sociales han garantizado escasa equidad política, y actualmente son difuncionales a un patrón de modernización y de reinserción internacional que requiere consensos amplios entre agentes económicos muy diversos. Por otro lado, persisten formas de articulación entre agentes sociales y políticos que son herencia de la tradición populista, como la constitución de clientelas y la corporativización que marca la relación entre grupos de presión privados y enclaves estatales. Finalmente, la demanda por mayor democracia real desde sectores populares se mezcla con una cultura estatista y una inclinación hacia líderes populistas, lo cual delata la falta de formas alternativas de integración sociopolítica.<sup>29/</sup>

No significa esto que el populismo haya sido una "historia negra" desde el punto de vista de la equidad y la participación. Tal como lo han señalado Germán Rama y Enzo Faletto, el populismo también se caracterizó por "su manejo de los mitos integradores y su capacidad de darle a las masas la noción de participación por medio de la ocupación de los espacios públicos -nos referimos también a los físicos- antes reservados a la oligarquía o a las minúsculas capas medias."<sup>30/</sup>

Desde el punto de vista que aquí interesa, el contexto histórico-político le plantea al presente un desafío que ha sido definido con notable precisión por Fernando Henrique Cardoso: "La cuestión de la democratización...se reduce a la cuestión de cómo se transforma lo estatal en público. O sea, cómo va a ser posible que la decisión del gobierno y de la burocracia sean decisiones transparentes y que sufran la presión de sus públicos respectivos. No es suficiente la existencia del Parlamento, y partidos listos para controlar las decisiones de los parlamentos. Es necesario otro tipo de vinculación social que evite la corporativización (...) si no se tiene un control público de las decisiones, el corporativismo, es decir, **el interés de la particularidad dentro del aparato del Estado**, va a privar y va a impedir que exista esa mediación necesaria que posibilite el control democrático."<sup>31/</sup>

El problema del control público de las decisiones sobre asignación social de recursos (por medio de las políticas sociales, tributarias y aspectos distributivos en el manejo de instrumentos de política económica) constituye, a no dudarlo, un nudo crítico de la equidad política. La tradición populista, así como los sedimentos oligárquicos en las formas políticas de los Estados de la región, han contribuido a una tradición de poca transparencia en las decisiones y de poco control de la ciudadanía sobre las mismas. La modernización del Estado puede incluso reforzar estas tendencias si no va sustentada con la democratización de sus relaciones con la sociedad civil. La enorme capacidad de influencia de los grupos económicos "transnacionalizados", las restricciones presupuestarias en el sector público social, así como los condicionamientos ejercidos por el capital financiero internacional, tornan más difícil esta transparencia y más dura la opacidad de las decisiones públicas. Extender el control de la ciudadanía sobre los ejes del poder decisorio en asignación de recursos no es algo a conquistar milagrosamente de la noche a la mañana, sino el fruto de un proceso sumamente complejo y de largo plazo.

De manera que el nudo crítico más claro en esta dimensión de la equidad política es la falta de capacidad que exhiben los sistemas políticos en muchos de los países de la región para procesar hacia arriba las demandas dispersas desde abajo. En este punto el panorama regional es problemático. De una parte asistimos al colapso del populismo y de sus Estados rentistas que podían responder al menos parcialmente a sus promesas de promoción social y satisfacción de carencias básicas<sup>32/</sup>. De otra parte, las llamadas "nuevas democracias" tienen su capacidad representativa claramente mermada por la crisis, las referidas presiones del capital financiero internacional, la dispersión de los sectores populares nacionales, la mayor heterogeneidad de las estructuras productivas por efecto de una modernización discontinua, y la imposición de modelos de ajuste no mediados por las demandas de la sociedad. Todo ello configura un cuadro en que la política real enfrenta enormes dificultades para incorporar a sectores cuyas demandas responden precisamente a las necesidades más apremiantes.

Este cuadro no sólo impacta la capacidad política del gobierno, sino también el rol mediador que los partidos políticos deben ejercer entre las demandas de los actores sociales y el Estado. Los partidos se ven enfrentados a múltiples desafíos en su calidad de "agregadores" de demandas sociales. En primer lugar, la complejización de las sociedades de la región torna difícil esta función de los partidos, ante actores con demandas muy distintas, con niveles de institucionalización muy dispares, y con una inserción muy heterogénea en la esfera productiva.<sup>33/</sup> En segundo lugar, la vinculación de los partidos con los sindicatos y los movimientos sociales se ha ido debilitando en la medida en que los partidos orientan su acción a la actividad parlamentaria y a sus rearticulaciones con Estados en vías de reestructuración. En tercer lugar, los partidos encuentran dificultades crecientes debido a las relaciones corporativizadas entre el aparato del Estado y los agentes productivos y a la persistencia del carácter presidencialista de los Estados en la región. Finalmente, los propios partidos tienden a reproducir los mismos problemas que los gobiernos tienen para procesar demandas sociales: estructuras cupulares excluyentes y falta de democratización interna.

Otro elemento sociopolítico insoslayable en la historia reciente de la región es que la propia falta de cohesión de las sociedades ha hecho que el Estado opere tradicionalmente como eje de reproducción del sistema sociopolítico en su conjunto. La sociedad ha mantenido, en este sentido, una relación de profunda heteronomía respecto de un aparato atrofiado de Estado, tanto en modalidades de representación como en el dinamismo de sus grupos. Al operar simultáneamente como ring de las pugnas entre intereses de actores sociales confrontados, y como conductor central de la modernización<sup>34/</sup>, el Estado en la región tiende a ver erosionada su continuidad en el procesamiento de demandas, lo cual se refleja también en la cantidad de promesas incumplidas de los dirigentes a las bases y en tantos programas sociales truncos a medio camino.

El conjunto de problemas reseñados más arriba impacta notoriamente sobre las tan mentadas iniciativas de concertación entre gobierno y agentes sociales. Sin duda, la concertación política constituye el instrumento privilegiado de la democracia para la incorporación de demandas populares en procesos decisorios. Pero las experiencias nacionales de concertación observadas en los últimos años muestran que éstas han tenido otras orientaciones.<sup>35/</sup> Por un lado, estas experiencias se han concentrado en crear las condiciones políticas para asegurar el paso de regímenes autoritarios a sistemas democráticos, regulando las relaciones entre gobiernos civiles y fuerzas armadas, reconstituyendo las instituciones políticas democráticas y avanzando reformas mínimas en las estructuras estatales. Por otro lado, los proyectos de concertación en los países de la región actualmente se refieren a políticas económicas de corto plazo, regulación de precios y salarios, y regulación en las relaciones entre Estado, empresarios y sindicatos. Pero en general los procesos de concertación no se

han abocado a procesar las demandas básicas de los sectores más carenciados. Se observa incluso escasa dedicación a los vínculos entre concertación política y políticas sociales.

Esta limitación de las experiencias de concertación se explica por factores históricos, tales como la capacidad diferenciada de presión política de los distintos agentes sociales, y la tendencia del Estado a negociar privilegiadamente con organizaciones inmersas en la economía moderna o previamente articuladas con las instituciones políticas del propio Estado. A estos factores deben sumarse otros que se incorporan en años recientes, por efecto de la crisis y de las políticas de ajuste, entre los cuales conviene destacar los siguientes:

- menores márgenes de maniobra de los gobiernos para manejar conflictos de interés o contener procesos de anomia y violencia sociales;
- mayor desigualdad de los poderes político-representativos de distintos sectores sociales que compiten por recursos públicos y decisiones del Estado;
- mayor desorganización institucional de grupos sociales con menor poder relativo y, por ende, menor capacidad para expresarse autónomamente y presionar en su favor por decisiones públicas;
- menor disponibilidad de excedente económico por parte del Estado para canalizar recursos hacia la atención de necesidades básicas de los grupos más carenciados; y
- mayor sesgo privatista, sectorialista y corporativista en los sectores medios y altos y, con ello, mayor rigidez frente a las demandas de los grupos más pobres.

Deben considerarse, por último, problemas de orden estatal-institucional que no son necesariamente de orden político. Estos problemas tienen que ver con la "acumulación inercial de opacidad" por parte de enclaves del Estado o del sector público que operan con lógicas cerradas sobre sí mismas, sin considerar las demandas planteadas por aquellos agentes que eventualmente debieran beneficiar. Ministerios del área social, municipios, organismos descentralizados, oficinas de planificación: ¿Cuántos técnicos y funcionarios se desempeñan en estos enclaves con ritualismos asumidos, impermeables a los cambios en las necesidades de los grupos más rezagados, ajenos a toda retroalimentación por parte de los actores pobres o menos productivos de la sociedad civil? Llámese iluminismo mal entendido, ritualismo burocrático, o rigidez administrativa, el problema es tanto más grave cuanto más se estrechan los recursos públicos movilizables para la atención a carencias básicas.

Este nudo problemático se evidencia con especial gravedad en el "aparato estatal-social". Allí caben mencionarse una serie de cuellos de botella que obstaculizan la canalización de recursos en función de demandas populares y de carencias básicas. Valga, al respecto, la siguiente reseña.

En primer lugar, mientras se pone en boga el discurso de las "políticas sociales integradas", la práctica tiende en sentido contrario: a la sectorialización con proliferación de feudos dentro del aparato estatal, la yuxtaposición de funciones, la complejización innecesaria en la toma de decisiones y en la ejecución de programas sociales, y los celos inter-institucionales. Todo ello conduce a los sectores y subsectores del área social a destinar buena parte de sus esfuerzos a la propia reproducción de los feudos, lo cual obstaculiza su articulación dinámica con las demandas de los sectores más carenciados. La retroalimentación entre los potenciales beneficiarios de las políticas públicas y los ejecutores se ve, pues, mermada.

En segundo lugar, la falta de interlocución recíproca entre la política económica y la política social, con la primacía de la primera sobre la segunda, también resta capacidad al aparato estatal social para procesar el cúmulo de demandas que se le plantean desde los sectores más golpeados por la crisis. El colapso del llamado Estado Rentista, sumado a la persistencia del sesgo asistencialista en el área social, sitúa a esta última en una posición difícil, pues se ve privada de los flujos requeridos para sostener el modelo asistencial en su vinculación con los sectores populares. Este impasse induce a una fuerte desmotivación en el aparato estatal-social, que se refleja en el ritualismo de sus procedimientos y en la inercia de sus funcionarios. De ello resulta también una mayor impermeabilidad a las demandas de los sectores más carenciados.

Subsiste, por último, el problema endémico del acceso segmentado a los servicios sociales suministrados por el aparato estatal-social en perjuicio de los más pobres, y sobre todo en perjuicio de la población rural dispersa que en algunos países constituye un porcentaje muy alto de los pobres y los indigentes. A esta falta de acceso de los más pobres a buena parte de los servicios sociales se suma la poca capacidad de adecuación de estos servicios a las necesidades sentidas por los propios pobres. Estas falencias "endémicas" de los servicios sociales revelan, asimismo, la dificultad para detectar la distribución de carencias en campos decisivos como la educación, la nutrición y la salud.

## 2. En la ámbito de los actores sociales

Es difícil pensar en equidad política, entendida aquí como presencia de los distintos agentes y de sus demandas estratégicas frente a organismos decisorios pertinentes, en circunstancias en que las sociedades de la región exhiben en su seno niveles tan

dispares de organización sociopolítica y capacidad de presión sobre los enclaves distributivos del Estado.

Esta disparidad es creciente en la región: actores colectivos atomizados en el llamado mundo popular, que a duras penas logran nuclearse para intentar negociaciones parciales con el Estado o el municipio; pérdida de legitimidad y de capacidad movilizadora de parte de la organización sindical tradicional, sea por desgaste interno, por un cierto "ideologismo anacrónico" en su discurso, o por la informalización de un alto porcentaje de la fuerza de trabajo que ingresa al mercado laboral; y grupos de presión con mayor poder económico que tienden, cada vez más, a organizarse corporativamente para procesar y negociar sus demandas inmediatas y estratégicas, sobre todo a través de cámaras empresariales (de industria, comercio, ganadería, etc.). Cabría agregar el desarrollo desigual de algunas organizaciones intermedias como son los colegios profesionales, que todavía no cuentan en la región con una presencia significativa en la articulación entre lo privado y lo estatal.

En la óptica de un desarrollo equitativo esta situación constituye un obstáculo grave, pues son precisamente los sectores más desarticulados y menos institucionalizados quienes debieran beneficiarse con políticas redistributivas. Si la política social, por ejemplo, aspira a promover mayor participación popular en la gestión de recursos, en la recepción de servicios y en la propia ejecución de programas, requiere de este otro complemento político, a saber: la presencia de las demandas de estos sectores en el discurso partidario, en el debate público, e incluso en decisiones que atañen la regulación económica.<sup>36/</sup>

Si una condición sine qua non para la equidad política es, pues, la presión que puedan ejercer los propios actores rezagados para abrir canales de representatividad en el procesamiento de demandas y en las instancias decisorias, cabe plantearse las siguientes preguntas: ¿Cómo inducir la iniciativa popular en aras de mayor presión social por democratizar realmente el sistema político y los vínculos con que el Estado asigna recursos a la sociedad? ¿Cómo movilizar el **veto activo** de amplios contingentes de la sociedad civil para contener la corrupción, el clientelismo o la burocratización en los procesos decisorios? ¿Cuáles son las demandas populares susceptibles de convertirse en ejes de movilización social para proveer un sustrato político adecuado al desarrollo con equidad?

Todo lo anterior requiere pensarse en base a una caracterización oportuna de los agentes que componen la trama social en los países de la región. La literatura sociológica es vasta y actual en este respecto.<sup>37/</sup> No se pretenda resumirla en estas páginas, sino de extraer los nudos problemáticos que en el ámbito de los actores sociales dificulten un procesamiento más democrático de las demandas que los sectores de menor poder le

plantean a los enclaves redistributivos del Estado.

Un primer nudo problemático en la pugna redistributiva es la escasa disposición de las élites económicas a democratizar el juego de presiones hacia los enclaves redistributivos del Estado. En medio de la crisis, y pese al empobrecimiento de vastos sectores de la población, estas élites han aumentado su capacidad de consumo, sobre todo de bienes importados. Su incorporación al mercado internacional se da simultáneamente en el campo de la actividad productiva y del consumo. Han adoptado una **cultura transnacionalizada**, en virtud de la cual aspiran a patrones de vida análogos a los de sus pares en el mundo industrializado, sin consideración del nivel de vida medio de los países que habitan. Su disposición a sacrificar parte de estas expectativas en aras del bienestar general ha sido escasa en los últimos años, pese al deterioro en la capacidad adquisitiva de sectores medios y bajos. Para mantener su **statu quo** recurren a distintos mecanismos de presión sobre las instancias decisorias del poder público, que van desde la ocupación de puestos claves en el manejo público de regulación económica, hasta el recurso a la desestabilización monetaria y productiva interna como forma de presión por sus intereses. Pese a ello, también existen segmentos de las élites económicas, sobre todo el empresariado productivo-exportador y los industriales que producen para el mercado interno, para quienes una mayor integración social y política puede ser un elemento necesario de estabilidad y dinamismo<sup>38/</sup>. De allí que la compatibilización de sus intereses con demandas básicas de sectores de menor poder económico es viable sobre la base de acuerdos que promuevan el mercado interno y la diversificación de actividades productivas orientadas a la exportación. Una concertación amplia que considere medidas redistributivas hacia la educación productiva y el mejoramiento de los ingresos en sectores populares podría contar, pues, con el apoyo de estos agentes. Es en este ámbito donde algunas demandas empresariales podrían converger con demandas de actores menos integrados a los beneficios del desarrollo.

Un segundo nudo problemático en relación a los actores sociales es el de la brecha entre expectativas y logros en los sectores medios. En las décadas prósperas del desarrollo, situadas aproximadamente entre 1950 y 1980, las expectativas de movilidad social y expansión del consumo fueron muy marcadas en la clase media. A esto se suma una expectativa de ascenso intergeneracional, dado que las generaciones precedentes en la clase media transmitieron a sus hijos el mito del progreso, el éxito y el ascenso social. Actualmente los sectores medios se encuentran en una situación contradictoria y conflictiva: de una parte, han incorporado esta herencia cultural que los hace "exigentes" en cuanto a logros personales; en segundo lugar, el sesgo aperturista adoptado en los patrones de desarrollo, sumado a la transnacionalización cultural inducida por la televisión y otros medios, hace que estas expectativas se vuelquen mucho más al consumo que a la producción; en tercer lugar, la propia crisis y

los ajustes sucesivos han impactado negativamente la tendencia al ascenso social y material de estos sectores, estancándolo y a veces revirtiéndolo; por último, es este sector el que habitualmente cuenta con mayor desarrollo educativo, con lo cual se produce durante la crisis una brecha entre preparación educativa y oportunidades productivas. Finalmente, tanto en el ciclo desarrollista orientado a la sustitución de importaciones, como en el actual modelo normativo de inserción externa con modernización productiva, la clase media ha sido considerada un triple motor del desarrollo: como fuente principal de provisión de recursos humanos calificados para incorporar valor intelectual agregado a la economía, como surtidero para un sector público que se requiere competente, y como destinatario del consumo interno para estimular la diversificación de la oferta productiva interna.

Todo ello redundando en una conflictiva brecha entre expectativas y logros en la clase media y hacia la clase media, lo cual incide en la formulación de sus demandas. Tensada entre sus altos niveles educativos y sus estancadas perspectivas de ascenso socio-ocupacional, entre su rol tradicional de dinamizador del desarrollo interno y su creciente individualismo y orientación al consumo, entre el prestigio de la "función pública" y el deterioro acelerado de dicha imagen, la clase media oscila entre el apego a sus reivindicaciones tradicionales y la creciente fragmentación de sus demandas. La nueva modernización ha desdibujado más que nunca los límites de la clase media. Partes del sector se han reorganizado en torno a colegios profesionales, gremios de pequeños comerciantes o federaciones de docentes, y desde allí se movilizan para ejercer presión por demandas específicas de los subsectores. Otros segmentos se pliegan a las demandas corporativizadas de los sectores de mayor poder económico, estableciendo con ellos una relación subordinada, cuyos beneficios son muy dudosos en un patrón concentrador de desarrollo. Pese a ello, los sectores medios muestran bastante resistencia a articular sus demandas con la de estratos más bajos para engrosar la capacidad de presión desde abajo en la pugna político-redistributiva: precisamente por el contexto aludido en el párrafo anterior, los sectores medios buscan, hoy más que ayer, diferenciarse de los sectores menos incorporados a la dinámica de la modernidad. La propia fragmentación y el individualismo ascendente en el sector medio constituyen obstáculos socioculturales a nuclear demandas conjuntamente con los sectores más excluidos; y esto ocurre pese a que dicha articulación podría servir de freno puesto por la propia sociedad civil a la presión corporativizada ejercida por los sectores altos frente a las instancias decisorias del poder público.

Un tercer nudo problemático en el ámbito de los agentes sociales es la pérdida sustancial de capacidad de presión por parte de los empleados y obreros urbanos. En esto concurren diversos factores cuyo peso varía por países: la represión política a las principales organizaciones obreras durante la década de los 70 y

parte de los 80; el deterioro del liderazgo sindical como efecto de los cambios en el mercado del trabajo y en la estructura del empleo<sup>39/</sup>; y la pérdida de centralidad de los sectores obreros como figura mitificada del cambio social. Esta situación pone un signo de interrogación sobre la tradicional capacidad de los asalariados urbanos para nuclear demandas de un amplio espectro de actores sociales frente al Estado (obreros, empleados, marginales urbanos, asalariados rurales, campesinos, profesionales jóvenes, etc.). La desarticulación sindical y la desmovilización política de este sector ha sido, probablemente, el principal factor social de involución en materia de equidad política, dada la consiguiente fragmentación en las demandas de los sectores populares. Ante esta situación el desafío para mejorar las condiciones de equidad política desde los propios actores sociales se debate entre dos alternativas: o bien esperar que los asalariados urbanos recuperen su capacidad para articular demandas de actores múltiples frente al Estado y a los sectores altos; o bien reforzar la autonomía y fuerza política de distintos actores en el llamado mundo popular.<sup>40/</sup>

Un cuarto nudo problemático en la trama social aparece escenificado por los llamados sectores populares urbanos, donde se combina una situación de marginalidad espacial con otra de informalidad laboral. Tanto la crisis económica como los desequilibrios migratorios propios de muchos países de la región han provocado el aumento sostenido de marginales-informales urbanos. En lo que se refiere a las modalidades que dicho actor adopta para ejercer presión pública por sus demandas, también allí aparecen formas marginales e informales: muy bajos niveles de institucionalización, poca resonancia en el debate público y en los "policy-makers", y atomización de las demandas. El sector informal urbano ha exhibido un cierto grado de organización en torno a demandas barriales (de infraestructura, desarrollo comunitario, seguridad, etc.) pero sus dificultades para organizarse como agentes productivos (por oficios o por categorías ocupacionales) tiende a confinar sus demandas en ámbitos locales y reducidos, con escaso poder relativo sobre las instancias decisorias del Estado.

Pese a ello, en este sector se han gestado la mayor parte de los llamados "nuevos movimientos sociales"<sup>41/</sup>, en los que se han revitalizado valores como la democracia directa, la autodeterminación y la solidaridad<sup>42/</sup>. Desde el punto de vista de la equidad política, el principal problema es que tales movimientos han tenido muy escasa articulación con el sistema político, precisamente por la informalidad que los distingue. Si bien los movimientos sociales han exhibido una persistente voluntad de participación política, el salto del nivel microsocioal al nivel político-público choca con la propia incapacidad del sistema político para incorporar formas menos institucionalizadas de organización, y para delegar funciones de gestión y ejecución de políticas públicas a los propios actores del mundo popular<sup>43/</sup>.

Otro nudo problemático en el campo de las fuerzas sociales reside en el sector campesino, donde la dispersión de demandas obedece en gran medida a fenómenos demográficos, tales como la dispersión espacial y la intensa migración hacia las ciudades. También inciden negativamente las acciones represivas y de intimidación ejercidas sobre los campesinos tanto por cuenta de las fuerzas públicas como de grupos privados<sup>44/</sup>. Las demandas clásicas del sector se han planteado en favor de términos preferenciales para el mercado de productos alimentarios destinados al mercado interno, de defensa de la propiedad sobre las tierras, y de apoyo crediticio y tecnológico a las pequeñas unidades productivas agrícolas. Mientras la primera se ha visto mayoritariamente contravenida por políticas de apertura y desregulación de mercados a escala nacional, la segunda ha tenido respuestas contradictorias y libradas a los efectos concentradores de la modernización capitalista del agro, y la tercera ha tenido satisfacción parcial en manos de programas sociales de atención a los sectores rurales pobres. La capacidad de presión del sector frente a las instancias decisorias públicas está restringida por la falta de mediación de los partidos entre el gobierno y los campesinos, y sobre todo entre el gobierno y los trabajadores rurales sin tierra. No es de extrañar, pues, que el campesinado acuda, por vía de movilizaciones esporádicas y muchas veces violentas, a negociar directamente con el poder central.<sup>45/</sup> De este modo, el "actor-campesino" oscila entre dos extremos que adolecen de la misma falta de mediación político-institucional: la dispersión de demandas o los desbordes "espasmódicos"<sup>46/</sup>.

#### a) La variable cultural

No es casual que ante estos nudos críticos afincados en los distintos actores sociales -sobre todo los menos incorporados a los beneficios del desarrollo- persisten o reaparecen hoy, en distintos países de la región, nuevos liderazgos populistas. Esto puede obedecer a una reacción frente a los gobiernos militares que en los 60 o 70 cortaron abruptamente los regímenes populistas, a la revalorización del único antecedente de integración social que pervive en la memoria histórica, o a la falta de proyectos alternativos al desprestigiado modelo estatista y al hegemónico proyecto neoliberal. En este vacío de imágenes de integración social se extienden nuevas reivindicaciones con viejos sesgos. Un fenómeno que no puede soslayarse en este contexto son las preferencias reflejadas en los procesos electorales, con desplazamientos vertiginosos en las inclinaciones del electorado en lapsos muy breves. Llama la atención, en este respecto, el rebrote de figuras carismáticas nuevas en algunos países en la región, y donde la adhesión ciudadana rebasa las lógicas propias del juego político tradicional. Los partidos políticos constituidos han tenido notorias dificultades para desentrañar las lógicas que mueven a las masas a estos desplazamientos en sus preferencias electorales. No es azaroso, empero, que estas transformaciones acontezcan después de una década de ajustes sostenidos con altos

costos sociales, en que el procesamiento efectivo de demandas sociales populares ha caído por debajo del "nivel histórico". Llámese voto negativo o agotamiento en el patrón de relación entre gobierno y sectores populares, este desplazamiento expresa una frustración popular respecto de las respuestas del sistema político hacia sus demandas acumuladas.

Si esta demanda se expresa en preferencias electorales imprevisibles, esto no sólo refleja la referida desarticulación social, sino también **la existencia de resortes culturales decisivos en el modo en que dicha demanda aparece políticamente**. La relación de "consumo cultural" que se establece entre la figura política en la televisión y las masas es, en la actualidad, mucho más decisiva que hace diez o veinte años. El efecto de la publicidad política en los medios de comunicación de masas, y cómo esta publicidad toca los "registros simbólicos" de la gente, puede ser más decisivo que los aspectos sustantivos de una candidatura<sup>47/</sup>. Estos "registros simbólicos" han de ser, en la actualidad, sumamente espúreos y dinámicos, dados los ritmos veloces y a la vez dispares de la modernización social. La demanda política de la gente está más atravesada que nunca por tendencias diacrónicas: imágenes de modernidad conjugadas con símbolos de tradición, exortación a lo festivo y a lo productivo, símbolos de populismo yuxtapuestos a programas de renovación modernizadora, caciquismo mezclado con tecnificación de la política. Si el **sentido de pertenencia**, o la **imagen de comunidad** son bienes político-culturales que grandes sectores buscan detrás de sus opciones electorales y políticas (incluso como sustituto de opciones de movilidad social inmediata), esto no es solamente cuestión de forma cuando se trata de articular demandas sociales con estilos políticos.

La equidad política también plantea, pues, el acceso de los distintos actores sociales a la democracia entendida como oferta de determinados **bienes político-culturales**. Esto incluye el acceso democrático al debate público, las posibilidades de sentirse representados por los medios de comunicación de masas, y en general la construcción de un discurso público democrático que no sea ajeno a la cultura popular.<sup>48/</sup>

En esta dimensión socio-cultural cabe considerar lo que se ha dado en llamar las "nuevas orientaciones simbólico-expresivas" de los movimientos sociales. Estas orientaciones apuntan a nuevas formas de relacionar el mundo político y la vida privada, y especialmente a estrechar las relaciones entre la cotidianeidad colectiva (es decir, la cultura de los actores sociales) y la institucionalidad política.<sup>49/</sup> En este campo de orientación colectiva sobresalen los movimientos de mujeres y los movimientos indígenas, que en varios países de la región intentan representar a una población mayoritaria<sup>50/</sup>. La interpelación de estos sectores a la institucionalidad política no apunta sólo a la distribución de recursos económicos, sino también a decisiones públicas que tienen que ver con recursos culturales, tales como: la

difusión de los derechos de la mujer, la afirmación de las lenguas propias de las colectividades indígenas, campañas de "concientización ambiental", mayores espacios urbanos para la promoción artística y expresiva de los jóvenes, y apoyo logístico a la recreación educativa en áreas deprimidas.

Estas nuevas orientaciones culturales no podrán acceder al espacio político en la medida en que el sistema político no se abra a las nuevas sensibilidades y preocupaciones culturales. Actualmente, y sobre todo con la reconstitución de regímenes democráticos después de dolorosas experiencias de autoritarismo político y represión ideológica, las demandas culturales han cobrado un ímpetu imprevisto. Las orientaciones del sistema político en el campo cultural suelen pecar de anacronismos y generalidades que no dan cabida a los nuevos signos de los tiempos y a la emergencia de nuevas demandas diferenciadas de los movimientos sociales. Tales demandas no encuentran resonancia en los valores tradicionales de "cultura nacional" o de "ilustración para todos".

b) En el ámbito de la pequeña escala

El problema de escala en el procesamiento democrático de demandas sociales se relaciona con la proliferación de demandas particulares de grupos reducidos, y con la consiguiente dificultad para que tales demandas sean recogidas por las instancias decisorias en materia de asignación de recursos. Tomaremos, en este punto, dos aspectos de fundamental importancia: el de la descentralización política, entendida como un esfuerzo para procesar públicamente las demandas asentadas en actores locales; y la brecha entre las llamadas organizaciones de base y el sistema político.

No es casual que en el grueso de los países de la región la descentralización aparezca como tema privilegiado de la agenda política. Los matices en los procesos de descentralización varían, según se la entienda como descentralización administrativa destinada a aligerar el peso burocrático del Estado y mejorar mecanismos de control fiscal y legal; como fortalecimiento de poderes regionales y locales para proveer de mayor participación a actores regionales y locales en decisiones públicas que les afectan; como delegación de recursos públicos y de funciones de gestión y ejecución de políticas a los municipios; como impulso al desarrollo regional para mejorar el equilibrio demográfico-espacial, detener la concentración en las grandes urbes y optimizar el uso de capacidades productivas en las regiones; como resorte para el desarrollo de la diversidad cultural del país; y como condición para abordar el desarrollo ecológico y, más ambiciosamente, el desarrollo sustentable.

De estas distintas variables, la segunda guarda, sin duda, la mayor relación con la referida "dimensión de escala" de la equidad

política: fortalecimiento de poderes descentralizados a fin de expandir y fortalecer lazos entre la política pública y la participación de actores regionales y locales en decisiones públicas. La descentralización enfrenta, en este aspecto, diversos obstáculos de carácter administrativo y político. El sesgo estatista y centralista, tanto de la política como del patrón de modernización, no se revierte por decreto, sino que exige también actores regionales y locales constituidos cuya actividad y cuyas demandas tengan a su propia región como referente. Exige también capacidad técnica y política en el nivel del municipio y/o de los consejos provinciales o departamentales, y un sistema de generación/asignación de recursos para los poderes descentralizados que evite empobrecer municipios pobres.

Un obstáculo frecuente en esta materia es la persistencia de una división político-administrativa de los países, así como una legislación sobre municipios y otros poderes descentralizados, que los confina a la ejecución de obras públicas y los inhibe en su potencial de representación política de la población localizada bajo su jurisdicción. En varios de los países de la región se pueden observar, en el curso de la década pasada, tendencias contradictorias. De una parte, un ascenso del discurso en favor de la descentralización, acompañado de distintas medidas político-administrativas en favor de un orden jurídico menos centralizado. De otra parte, un refuerzo de la dependencia de municipios respecto de las transferencias estatales en razón del impacto de la crisis, con la consiguiente merma de autonomía financiera por la reducción de participación relativa municipal en el gasto estatal. Esta dependencia ha operado como mordaza en la representación municipal de intereses locales y demandas de grupos de base frente al Estado central. De esta manera, el papel potencial atribuido a los poderes locales como principales mediadores entre las demandas locales de los más pobres y las instancias públicas decisorias choca con la falta de recursos que los municipios pueden autogenerar y el estrangulamiento de flujos desde el Estado a los municipios pobres.

Otro obstáculo es la reproducción en el ámbito municipal de formas "espúreas" de articulación con la comunidad, que tienen su precedente en las relaciones globales entre sistema político y sociedad civil: una visión centralista del poder administrativo del país reflejada en los propios funcionarios municipales; duplicación de poderes con pugnas entre distintas clientelas políticas a nivel local; y falta de transparencia en el procesamiento de demandas provenientes de la población local. Medidas políticas, tales como la elección popular de alcaldes y gobernadores, son condiciones necesarias pero no suficientes para corregir estas distorsiones.

En resumen, la dimensión de escala en la equidad política le plantea el siguiente desafío a la descentralización política: ¿Cómo darle a los municipios mayor autonomía real en su capacidad operativa-financiera de responder a las demandas de organizaciones

populares de pequeña escala asentadas en su competencia territorial, y cómo democratizar la relación entre poderes locales y organizaciones locales con arraigo popular ?

La dimensión de escala de la equidad política no sólo enfrenta obstáculos relacionados con la descentralización y desconcentración del poder decisorio en el espacio físico de los países. Los actores y demandas no sólo tienen un arraigo espacial. El sistema de partidos políticos y algunos de los órganos estatales centrales que deciden sobre la asignación de recursos también tienen que modificarse con objeto de poder procesar con mayor desagregación las demandas de los actores sociales. Actualmente pueden aprovecharse avances técnicos de rápida difusión en aras de esta mayor comunicación entre agentes políticos, estatales y populares (avances en telecomunicaciones, en computarización para catastrar y procesar demandas, etc.). También pueden introducirse nuevas modalidades de organización y operación en el aparato de Estado y en los partidos, con objeto de agilizar la vinculación con pequeños grupos de la sociedad civil a fin de percibir sus demandas.

La misma problemática planteada en el subcapítulo anterior, respecto de los movimientos sociales, reaparece en la dimensión de escala, sobre todo cuando pensamos en nuevos movimientos sociales cuya magnitud es reducida, tales como los movimientos barriales o ecológicos. No sólo existe allí, como nudo problemático al procesamiento público de demandas, la falta de voz política de los actores. También la escala constituye una limitación, en la medida en que muchas demandas de movimientos sociales de baja magnitud no son sumables entre ellas ni subsumibles a demandas de actores que gozan de mayor capacidad de presión frente a las instancias decisorias.<sup>51/</sup>

Sin embargo, al mismo tiempo muchas de estas organizaciones de base<sup>52/</sup> han mostrado un ímpetu centrífugo que puede transformarse, progresivamente, en una demanda común de participación por parte de muchas organizaciones. Pese a la heterogeneidad que las distancia y la pequeña escala que las limita, estas organizaciones podrán nuclear fuerzas y definir demandas frente a la oferta estatal: demanda de los "target groups" de los programas de alivio a la pobreza por contar con mayor presencia en la gestión de programas sociales ofrecidos por el Estado a los sectores más desposeídos; demanda por mayor presencia de las organizaciones barriales en decisiones sobre canalización y uso de recursos en la esfera municipal; demanda de mayor apoyo estatal y privado a las organizaciones no gubernamentales más involucradas con los sectores populares; demanda por la adaptación de servicios de salud, de la educación pública y de programas de vivienda popular a las necesidades sentidas por los distintos grupos; y demanda por mayor acceso y presencia en medios de comunicación de masas.

El problema de escala se intentó enfrentar, hacia varias décadas, mediante la incorporación de la dimensión comunitaria a la

acción estatal. Ya desde los años 50 se registraron un conjunto de iniciativas estatales, en países de todas las regiones, orientadas a desarrollar módulos de desarrollo comunitario adaptados a la cultura y la organización local en cada país o región. Existen países que han acumulado desde entonces una larga tradición en esta materia, como India, China, Perú y Tanzania. Ya en 1964 la CEPAL convocó una reunión en Santiago, en la que se hizo un recuento de experiencias de desarrollo comunitario impulsadas en países de distintas regiones, y se intentó extraer recomendaciones para políticas nacionales de largo aliento en esta materia.<sup>53/</sup> Sin embargo, esta tradición fue criticada más tarde desde distintos ángulos: sea por su limitación a proyectos-piloto que no han sido replicables a escala mayor; por su exceso de confianza en los "agentes externos" respecto de su capacidad para situarse en las necesidades percibidas por la propia comunidad; y por la desconsideración de las luchas de poder y de las relaciones de opresión dentro de la propia comunidad.<sup>54/</sup>

En los últimos años las propuestas de desarrollo comunitario han encontrado un nuevo ímpetu en distintos países de la región. Primero, bajo el paraguas institucional de un amplio haz de organizaciones no gubernamentales que han operado durante la crisis como sustituto parcial de programas públicos estrangulados por la falta de recursos, y que se han insertado en acciones de apoyo a la pobreza con un marcado discurso "participacionista". Segundo, por los contenidos y énfasis participativos de proyectos realizados por ONGs y por algunos intersticios dentro del aparato estatal social: programas de educación popular, atención comunitaria de la salud, autoconstrucción de viviendas, huertos familiares, uso de tecnologías apropiadas, y otros. Tercero, por una aguda crisis de los sistemas políticos<sup>55/</sup>, lo cual ha llevado a buscar otras formas y otros enclaves para "hacer política" desde ámbitos más locales en la propia sociedad civil y con menor mediación del sistema político tradicional.

Sin embargo subsisten aquí los problemas de escala: la escasa replicabilidad de experiencias que muchas veces no trascienden su calidad de proyectos-piloto; la dificultad para que la política desde los actores de base influya en la asignación social de recursos de distinto tipo, debido a una ubicación muy marginal en la correlación de fuerzas y a la dificultad de los partidos para incorporar demandas "moleculares"; y sobre todo la marcada discontinuidad que han exhibido las organizaciones de base, la mayoría de las cuales tiene un rápido **desgaste por frustración**, y una existencia precaria y efímera. Esto le plantea a los regímenes democráticos un desafío tan complejo como motivante: ¿Cómo pueden institucionalizarse las demandas de las organizaciones de base frente a las instancias decisorias del aparato estatal, sin disolver la voluntad de autonomía y de participación activa de dichas organizaciones?

## D. LÍNEAS DE ACCIÓN

La propuesta que la CEPAL presentó a los gobiernos de la región en 1990 bajo el título de **Transformación Productiva con Equidad** centra el aumento de competitividad internacional de las economías nacionales en el progreso técnico, esperando con ello evitar el sacrificio del nivel de los salarios reales. Se prescribe en la propuesta de la CEPAL una modernización basada en el aumento intensivo del valor intelectual agregado y del componente tecnológico en distintos sectores de la producción y de servicios. Todo ello en el contexto de una dinámica sistémica que tendría un efecto positivo en la equidad, con elevación de los salarios como parte del proceso del desarrollo.

Resulta muy difícil, empero, que en el corto y mediano plazo los círculos virtuosos de la transformación productiva con competitividad internacional permitan absorber a los enormes contingentes de subempleados y desempleados en la economía moderna. Recordemos que en varios países de la región las personas ocupadas en sectores de informalidad alcanzan a la mitad de la población económicamente activa. Existe el riesgo de que el desarrollo de los "dos tercios", como se ha dado en llamar el fenómeno de segregación en países industrializados, en la región se consagre como desarrollo de "una mitad". Bajo la modalidad de la apertura a la economía mundial, la dinámica de integrados y excluidos tiende a asentarse incluso en un escenario de acelerada incorporación del progreso técnico. Si bien la equidad podría incluir a los asalariados incorporados en actividades modernas de producción de bienes y servicios, las perspectivas son menos claras para la población de los países de la región que participa marginalmente del desarrollo, mantiene niveles muy bajos de productividad en el mundo informal, y se ubica territorialmente en zonas de marginalidad urbana o de dispersión rural.

En materia de equidad política los escenarios probables de la transformación productiva con competitividad internacional exhiben las mismas tendencias. De una parte, la concertación política podrá incluir amplios consensos entre el Estado, los empresarios y los trabajadores sindicalizados. Tanto la necesidad de estos consensos para el desarrollo "sistémico", como la existencia de conductos institucionalizados para la negociación entre estos agentes, hace esperar que la presencia de los sindicatos de asalariados en la concertación podrá consolidarse al compás de la modernización con competitividad internacional. Esta sincronía entre el mejoramiento de salarios reales y la concertación entre los actores integrados a la modernización productiva constituye, en el mediano plazo, una condición del desarrollo nacional. Los acuerdos tripartitas serán la base política para estrategias coordinadas de reinserción en los mercados mundiales con mayores ventajas comparativas.

Pero los alcances de la concertación resultan inciertos cuando se trata de incorporar las demandas de los excluidos a la negociación política y a decisiones sobre políticas. La triple condición de marginalidad económica, territorial y política los condena a permanecer dispersos y atomizados. Su incorporación a la concertación política obliga a crear nuevos canales de representación y nuevas formas de articulación entre el sistema político y el llamado "mundo popular". Los desafíos en este campo son múltiples, y muchas acciones pueden descartarse por las consecuencias disruptivas que puedan tener en la estabilidad política requerida para la transformación productiva con apertura a los mercados internacionales.

Estas consideraciones nos han llevado a privilegiar líneas de acción orientadas a reducir los niveles de inequidad política en beneficio de los sectores excluidos. Las páginas siguientes resumen un esfuerzo por formular propuestas constructivas para aumentar la presencia política de las demandas de los actores sociales que cuentan con menores perspectivas de asimilar, en el corto y mediano plazo, de los beneficios de la modernización. Para ello se proponen líneas de acción en ámbitos muy diversos y que tocan a distintos agentes políticos y públicos con potencialidad para recoger las demandas de los pobres e incorporarlas en decisiones sobre asignación de recursos: planificadores, "policy-makers", partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, municipios y el sector social del Estado.

En las propuestas que se presentan a continuación hemos querido minimizar el riesgo de los efectos disruptivos que pudiera tener la movilización de los sectores populares sobre la institucionalidad política de las democracias de la región. La mayor diversificación de agentes políticos y estatales que puedan operar como instancias receptoras de estas demandas populares, y que puedan traducir estas demandas en decisiones sobre reasignación de recursos en beneficio de los sectores más pobres, constituye un mecanismo idóneo para ello. Esta diversificación de espacios políticos e institucionales que puedan mediar las presiones de los sectores excluidos permitiría, idóneamente, multiplicar mecanismos para promover una pugna redistributiva más equitativa pero a la vez sin grandes efectos desestabilizadores. Esto explica el amplio espectro de líneas de acción que se exponen en esta última parte del presente documento.

## 1. Líneas de acción en el ámbito del Estado y sistema político

a) **Mayor articulación entre el sistema político y los actores/demandas del llamado mundo popular.** La democratización del sistema político es indispensable para el procesamiento público de demandas sociales populares y para su incorporación a políticas y proyectos estratégicos de desarrollo. Para ello es necesario revertir el círculo vicioso que lleva de la composición clientelar

en las relaciones entre partidos y grupos sociales, al carácter de máquina electoral que tienden a asumir los partidos políticos. Una vía que conviene reforzarse para retroalimentar el sistema político con los actores y organizaciones dispersos en el mundo popular, es la creación de instancias regulares de discusión conjunta entre niveles técnicos de dirigencia partidaria-parlamentaria, organizaciones populares que portan demandas directas, las ONGs con vasta trayectoria en el medio popular urbano y en el medio campesino, y los poderes provinciales y municipales que eventualmente absorben las demandas y desarrollan acciones para canalizarlas. Esta institucionalización puede consistir en formalizar grupos y reuniones sistemáticas para discutir demandas y conflictos a escala regional y local, y llevar estas demandas a las cúpulas partidarias, al debate parlamentario y a los medios de comunicación de masas. El tipo de demandas susceptibles de procesamiento en ese nivel son múltiples: demandas de servicios (agua, energía eléctrica, alcantarillado, servicios ambientales, transportes, atención en salud, atención pre-escolar, calidad de la educación, etc.), en vistas a forjar criterios de atención con la participación de los eventuales beneficiarios; demandas vinculadas con la propiedad de la tierra agrícola y la ocupación de terrenos urbanos; demanda por reducir restricciones legales a las actividades productivas, y por aumentar las facilidades de crédito y el acceso a la capacitación en el caso de los autoempleados y microempresarios; y demanda por acceso preferencial a insumos tecnológicos y por políticas especiales de precios a productos básicos en el caso de los pequeños productores agrícolas.

Los procedimientos específicos para poner en marcha semejante mecanismo tendrán que cobrar formas distintas según características que varían de país a país, dependiendo de factores tales como los canales ya instituidos en esta materia, la articulación entre poderes locales y centrales, la ingerencia de las ONGs en los sectores pobres o las relaciones entre ONGs y el sistema político. En cualquier caso, de lo que se trata es de establecer estos mecanismos aprovechando y potenciando organizaciones populares existentes, tales como las asociaciones de moradores, las asociaciones campesinas e indígenas, las federaciones estudiantiles, los grupos de mujeres, las organizaciones de trabajadores informales y los sindicatos menos articulados a los mecanismos regulares de negociación.

El sistema político tendrá que adaptar sus formas de articulación a las potencialidades de expresión y de presión de una vasta gama de organizaciones populares que no han logrado articularse eficazmente a las pugnas redistributivas. Para ello sería sumamente provechoso el apoyo mediador de las ONGs, dada la vasta trayectoria de muchas de ellas en el contacto directo con los sectores populares, y la impronta participativa que distingue su relación con dichos sectores.<sup>56/</sup>

---

**RECUADRO 1: LOS RIMANCUY EN PERU: LA CONCERTACION POLITICA CON PRESENCIA DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS**

Bajo el gobierno anterior se promovió un mecanismo directo de concertación entre la presidencia del país y las comunidades campesinas, orientado a fomentar la organización de nuevos actores en la defensa de sus derechos y demandas. Este mecanismo consistió en la creación de los **Rimancuy** ("encuentro" en lengua quechua), que fueron reuniones entre el Presidente de la República, los ministros y sus asesores con los presidentes de las distintas comunidades campesinas del país. En 1986 se creó una Comisión permanente que organizó, entre mayo y septiembre de 1986, cinco Conversatorios Regionales en el interior del país que reunieron a unos 3.500 representantes de las comunidades. Estos encuentros -los Rimancuy- establecen un precedente de movilización de las comunidades campesinas, promovida por el propio gobierno, para incorporar sus reivindicaciones seculares en la agenda de la concertación política.

Los Rimancuy canalizaron demandas y propuestas comunitarias en torno a la propiedad de la tierra, la titulación de las comunidades, el reconocimiento oficial y el respeto a su autonomía como autoridades comunales, los sistemas de comercialización y acceso al crédito, servicios sociales como educación, salud y vivienda, y el acceso a tecnologías modernas. Esto se tradujo en acciones efectivas del gobierno, como fueron la promoción de la Ley de Comunidades Campesinas y la Ley de Deslinde y Titulación sobre Comunidades Campesinas, aprobadas por el parlamento, y que consolida la seguridad jurídica de las Comunidades sobre sus tierras. También se establecieron medidas de promoción del desarrollo de las Comunidades, lo que incluye la exoneración del impuesto a la propiedad de la tierra y la renta y de los impuestos a la importación de bienes de capital, la obligación de la banca estatal a otorgar crédito con la máxima prioridad, y la creación del Instituto Nacional de Comunidades Campesinas.

La relación que se estableció entre los Rimancuy y el gobierno establece un precedente de concertación directa en que las demandas estratégicas del sector se traducen efectivamente en decisiones políticas, sin la mediación de canales burocráticos que tradicionalmente empantanaban las demandas seculares del sector campesino. Si bien este tipo de relación puede alimentar el caudillismo por medio de una manipulación directa desde el poder central hacia las bases campesinas, en los hechos ha servido, en este caso, para incrementar la voz pública de los comuneros. Sin embargo debe también advertirse que estos encuentros entre las comunidades campesinas y el poder ejecutivo obviaron la mediación representativa de las organizaciones gremiales del campesinado, pese a que las demandas de las comunidades en los Rimancuy coinciden en un 90% con las reivindicaciones planteadas por dichos gremios.

---

b) **Mayor acercamiento del poder legislativo a las demandas sociales de los pobres.** El poder legislativo, a través de la actividad parlamentaria, podrá operar como instancia de recepción en las correas que establezca el sistema político con los

actores/demandas del mundo popular. Existen funciones que el legislativo puede desempeñar para incorporar demandas y necesidades sociales en los debates al interior del aparato del Estado. Cabrían considerarse las siguientes:

- Comisiones interpartidarias en el parlamento creadas a fin de sistematizar las demandas sociales populares recogidas en los procedimientos señalados en el punto anterior. Tales comisiones debieran catastrar las demandas recogidas por los grupos de retroalimentación referidos en el punto precedente, y ordenarlas para su debate en el procesamiento de demandas en el ámbito parlamentario.

- Preparación de plataformas temáticas de concertación política en las que se equilibren las demandas provenientes de los actores sociales de mayor presión política con las demandas recogidas y catastradas de los sectores pobres.

- Creación de mecanismos constitucionales que otorguen fuerza legal al poder legislativo para ordenar prioridades en función de las demandas populares recogidas en los mecanismos propuestos anteriormente, traducir estas prioridades en programas de apoyo social, y decidir sobre un fondo de recursos especiales para la ejecución de tales programas en plazos relativamente inmediatos. Para ello el poder legislativo tendría que contar con formas especiales de articulación con el aparato estatal-social y con la red nacional de ONGs a fin de transmitir eficazmente estas prioridades, programas y recursos.

c) **Mayor articulación intersectorial del aparato estatal-social a fin de que pueda aumentar su presencia frente a los organismos públicos que deciden sobre el manejo de los recursos públicos y de las políticas económicas.** En virtud de las presiones externas y de equilibrios internos, el poder decisorio sobre manejo de recursos y políticas regulatorias ha tendido a concentrarse en el "Frente Económico" de los gobiernos (llámese Banco Central, Ministerio de Finanzas o de Hacienda, Junta Monetaria, etc.), reservando muy escaso margen de incidencia en tales decisiones al aparato estatal-social. Dado que el "Frente Social" desempeña el grueso de las funciones públicas en la provisión de servicios y programas para atender las necesidades básicas de los sectores carenciados, su falta de incidencia en la asignación global de los recursos impacta negativamente la redistribución de éstos hacia los grupos de menores ingresos. Por otro lado, la presión corporativizada de los grupos de mayor poder económico (cámaras empresariales, banca privada, etc.) tiende a ejercerse sobre los enclaves decisorios del Frente Económico del Estado, ante lo cual la presión del Frente Social debiera funcionar como contrapeso en la pugna redistributiva. En muchos países existen disposiciones constitucionales que obligan a destinar porcentajes fijos del presupuesto público a rubros como educación o salud, pero en las actuales circunstancias de crisis en el presupuesto estatal, incluso estas disposiciones no se cumplen.

El fortalecimiento del Frente Social requiere de acciones en distintos campos.

- En primer lugar, puede ser útil la creación de una instancia de coordinación de los distintos sectores que agrupa el aparato estatal-social, y esto con un doble objetivo: primero, para articular los programas a cargo de los distintos ministerios del área social y otros organismos públicos de apoyo social, a fin de evitar la dispersión y duplicación de esfuerzos y de hacer converger las acciones en una estrategia integrada de desarrollo social; segundo, porque un Frente Social integrado podrá disponer de mayor fuerza negociadora ante el Frente Económico en la pugna redistributiva al interior del Estado. En la medida en que logren articularse los programas sectoriales en una estrategia integrada de apoyo a los sectores menos productivos y con mayores carencias básicas, y que esta estrategia se legitime por el apoyo popular, por el debate parlamentario y por la presión de partidos políticos de masas, podrá generarse un mayor equilibrio de los distintos intereses sociales en las presiones frente a las instancias decisorias del Frente Económico.

- En segundo lugar, un Frente Social articulado requiere del apoyo popular para incrementar su capacidad de presión en la pugna distributiva al interior del Estado. Existen en la actualidad iniciativas en curso para la coordinación del aparato estatal-social, como es el caso de la creación del Frente Social en Ecuador o la creación de Fondos especiales de emergencia social en otros países de la región. Pero la falta de movilización social para el respaldo de dichas instancias, sumado a la excesiva burocracia en la propia coordinación del Frente Social, y a la falta de consideración de las demandas levantadas por los propios sectores populares, erosiona esta potencialidad del aparato estatal-social como agente de presión intraestatal. Se requiere, pues, buscar formas de fortalecimiento y legitimación política del Área Social, y para ello es necesario movilizar a los beneficiarios potenciales de una estrategia de desarrollo social integrado en torno a la efectivización de dicha estrategia a través de los programas que la integran. Esta movilización deberá impulsarse en varios ámbitos: mediante una estrecha red de retroalimentación entre el Frente Social y los beneficiarios (mayoritariamente los sectores populares) a fin de que la estrategia de desarrollo social que se "oferte" refleje las demandas y necesidades sentidas por los sectores populares; con el diseño de una estrategia clara en sus programas, objetivos y etapas, que sea inteligible y por lo tanto pueda transmitirse a la ciudadanía de manera directa; y con la activación de los medios de comunicación de masas, los animadores comunitarios, las ONGs que trabajan en sectores populares y el debate parlamentario, con objeto de difundir los programas, objetivos y etapas de una estrategia de desarrollo social integrado y de movilizar a la población en su apoyo. Si el Frente Social puede movilizar a sectores bajos y medios en torno a un

planteamiento coherente de desarrollo social integrado, y puede llevar este planteamiento a la más amplia discusión pública, tendrá que ser considerado por el Frente Económico en instancias decisorias sobre regulación económica y distribución de recursos públicos.<sup>57/</sup>

- Un sistema instituido para que el Frente Social recoja las demandas de los actores populares, pueda catastrarlas y procesarlas y las incorpore en la elaboración de los programas de una eventual estrategia de desarrollo social integrado. Esto podría comenzar con el diseño, por parte de una unidad técnica interministerial, de módulos de relevamiento de información cualitativa de un conjunto diversificado de programas sociales en curso (por vía de encuestas-relámpago, focus-group, etc.). Esta unidad técnica debiera reunir un expertise actualizado para operar como "cerebro comunicacional" del Frente Social, a fin de retransmitir hacia arriba la información recogida en la base social.

**d) Fortalecimiento del papel del organismo de planificación en el seguimiento de políticas, en la incorporación de demandas populares en la planificación o programación pública, y en la mayor interconexión entre metas sociales y políticas económicas.** En las actuales circunstancias de crisis de legitimidad de la planificación frente al aparato político y a los agentes económicos empresariales, el organismo central de planificación tendrá que reorientar sus acciones a fin de recobrar -o generar- una capacidad relativa de influencia en decisiones sobre regulación y articulación económico-social. Para que tales acciones promuevan la legitimidad del ente planificador, podrían orientarse a aumentar la presencia de demandas sociales en los contenidos mismos de la programación de políticas y planes.

- En primer lugar, el organismo planificador debiera articularse de manera mucho más estrecha con el aparato estatal-social, donde podría prestar un servicio importante como articulador intersectorial y en la integración de programas sectoriales en un horizonte estratégico de mediano y largo plazo. Si se considera la propuesta del punto anterior, es probable que en el organismo o ministerio de planificación pueda desarrollarse el expertise necesario para constituir la instancia de coordinación de un Frente Social. Esto permitiría orientar las influencias de dicho organismo en las instancias estatales de asignación de recursos hacia prioridades sociales, tales como la atención a necesidades básicas y la promoción de los sectores de baja productividad. Al mismo tiempo, dadas las funciones articuladoras que cumple un organismo central de planificación, éste podría constituirse en el agente estatal más idóneo para llevar al gobierno una propuesta de desarrollo social integrado y, al mismo tiempo, discutir su complementación con la política económica en una relación menos subordinada y más "horizontal" entre regulación

económica y estrategia social. En una opción nacional de transformación productiva con equidad, este mecanismo podría servir para optimizar la incorporación de los sectores menos productivos a la tendencia expansiva del progreso técnico en las actividades económicas.

- En segundo lugar, el organismo planificador puede legitimarse ante el Frente Económico y ante la sociedad civil si incorpora con más énfasis las demandas de los sectores de ingresos medios y bajos en el diseño de planes y programas. Para ello se sugieren dos mecanismos posibles. Primero, mediante la elaboración de un **mapa de demandas sociales estratégicas** que sirva de insumo en el diseño de planes generales de desarrollo y, más específicamente, que permita compatibilizar políticas económicas de mediano plazo con una estrategia de desarrollo social integrado. Segundo, haciendo de los planes nacionales -o de parte de ellos- objeto de discusión e interacción entre distintos actores sociales, vale decir, la plataforma "sustantiva" en torno a la cual combinar el "know-how" del técnico con las racionalidades propias de los actores del mundo popular. La incorporación de demandas estratégicas en el contenido de los planes sería, a su vez, la garantía social más importante para otorgarle continuidad y efectivización a los planes trazados desde la secretaría de planificación.<sup>58/</sup>

- Por último, el organismo planificador podría desempeñar un papel más activo en el seguimiento de planes y programas, mediante un sistema eficaz de coordinación, relevamiento y procesamiento de información<sup>59/</sup>. Existen en la actualidad recursos tecnológicos, en el plano de la información y la comunicación, que permiten realizar a un costo prudente estos procesos de seguimiento y retroalimentación<sup>60/</sup>. Si la planificación contase con mecanismos permanentes de "feed-back" en la ejecución de planes y programas, podría entonces adecuar progresivamente el diseño de planes a las necesidades sentidas por los propios actores -y sobre todo por los sectores medios y bajos-.

e) **Iniciativas pluri-institucionales para incorporar demandas sociales en el diseño de proyectos estratégicos de desarrollo social integrado.** La concurrencia de diversos "policy-makers" la formulación de programas sociales con procesamiento previo de demandas populares, constituye una alternativa innovadora en el campo del desarrollo social. La presencia de agentes del Frente Económico sería de suma importancia, no sólo para optimizar el uso de los recursos disponibles en el Frente Social en la oferta de servicios sociales básicos en sectores de bajos ingresos, sino también para sensibilizar al Frente Económico frente a las agudas carencias que muestran amplios contingentes de la población nacional. De esta manera podrían reflejarse con mayor justicia las demandas populares en el propio Frente Económico y, por consiguiente, en las principales instancias decisorias sobre

asignación y manejo de recursos. También la presencia del llamado "sector privado-social" en iniciativas pluri-institucionales de desarrollo social es importante por la capacidad conocida de dicho sector en la captación de demandas y motivaciones de los sectores populares. Así, la presencia de la Iglesia (sobre todo en el nivel parroquial), de fundaciones privadas de ayuda social y de las ONGs, también podría contribuir a una interacción de agentes en provecho de la incorporación de demandas populares en políticas sociales intersectoriales.

Estas iniciativas multi-institucionales podrían llevarse a cabo en torno a programas intersectoriales de amplia cobertura.

Un campo posible es el de la formación y promoción de recursos humanos en sectores de baja productividad. En este campo las iniciativas pluri-institucionales para complementar los programas públicos con las demandas propias de la comunidad pueden considerarse en varios niveles de intervención, a saber:

- Puede combinarse la participación del sector estatal-social, los municipios y las ONGs con arraigo comunitario para impulsar una oferta educativa que contemple demandas y motivaciones locales, a fin de estimular, por esta vía, mayor continuidad en la escolaridad en zonas deprimidas. Un "task-team" interdisciplinario e inter-institucional podría formarse para introducir en los currícula, en base a demandas y motivaciones existentes, contenidos que puedan permitir una relación más estrecha entre los contenidos educativos y las actividades económicas y productivas de mayor proximidad, sean familiares, comunitarias o locales.

- En zonas rurales podría acercarse la escuela a la comunidad en coordinación con programas de capacitación campesina y de créditos a los pequeños productores agrícolas. En ello podrían concurrir esfuerzos de gobiernos locales, servicios estatales de capacitación y ONGs, a fin de que la escuela sirva también como agente multiplicador en materias tales como la adopción de tecnologías, los talleres de experimentación agrícola y la organización comunitaria. Nuevamente, las demandas del sector campesino podrían servir de orientación para articular la infraestructura educativa con los programas de educación informal y/o programas de capacitación en el sector.

- Mediante la concurrencia de municipios, organismos eclesiales de base, ONGs y el Frente Social puede responderse a las demandas por servicios de atención pre-escolar en zonas deprimidas, en especial en hogares con jefatura femenina, y con la participación activa de las propias madres y familias.

- La capacitación de talleres productivos en el sector informal constituye también un campo de concurrencia interinstitucional. Al interior del sector informal se han desarrollado un sinnúmero de asociaciones colectivas formadas a fin

de resolver conjuntamente problemas básicos de generación de ingresos. Estos talleres productivos son pequeñas unidades

---

**RECUADRO 2: LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL COMO MECANISMO PARA INCREMENTAR EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LAS POLITICAS DE APOYO A LOS POBRES: UN PRIMER BALANCE EN LA REGION**

En los últimos años, y sobre todo en 1990, han surgido en muchos de los países de la región Fondos especiales destinados a financiar acciones sociales en beneficio de los más pobres y marginados durante los procesos de ajuste. Una de las mayores novedades de los Fondos de Desarrollo Social en la región constituye las relaciones que a través de ellos se establece entre el aparato estatal-social y la sociedad civil. Los Fondos han sido concebidos como instancias participativas que promueven la organización social para que la propia base popular participe en la resolución de sus problemas. De este modo, mediante los Fondos se reúnen recursos que pueden ser utilizados evitando las inercias burocráticas y los sesgos verticalistas que muchas veces aquejan al sector público. En este sentido deben destacarse tres puntos comunes a distintas experiencias nacionales de los Fondos: el fomento de la participación popular, el rol protagónico asignado a las ONGs, y la inclusión de representantes del sector privado en los órganos de dirección y administración.

En el caso del FOSIS (Chile) las organizaciones sociales han de participar en la definición de recursos que maneja el Fondo, en su forma de financiación y en el diseño y destino de sus gastos. En Guatemala se ha señalado que el concepto de Fondo está basado en la participación activa de las organizaciones existentes que trabajan a nivel de base, tales como las ONGs, las cooperativas y las asociaciones.

Uno de los objetivos de los Fondos es introducir mayor coordinación desde el Estado en el funcionamiento disperso de las ONGs. A este respecto el Programa de Compensación Social del Perú, elaborado por organizaciones de la propia sociedad civil, ha intentado constituir un precedente en cuanto al papel central de las ONGs como correa transmisora entre demandas populares y asignación de recursos públicos. En el diseño del FES de Panamá se privilegia también la capacidad de las ONGs de cualquier tipo para intervenir en proyectos y en áreas que hasta hoy han sido cubiertas por la acción del Estado. La participación de estos organismos tiende a ayudar a obtener la transparencia que se requiere en el Fondo. En Guatemala, diversas instituciones de gobierno han iniciado programas que contemplan la participación activa de las ONGs, buscando por este expediente identificar necesidades sentidas por las comunidades locales e impulsar programas participativos para satisfacerlas. En El Salvador, el FIS exhibe un diseño en el cual se prioriza la canalización de sus recursos a través de organizaciones no gubernamentales.

---

económicas formadas por un número reducido de trabajadores, con una división elemental del trabajo y un manejo autogestionado de la organización, y se consagran a producir bienes con escaso

componente tecnológico. La unificación de esfuerzos de parte de organismos ligados al apoyo de talleres productivos (ONGs, institutos nacionales de capacitación y aprendizaje, centros parroquiales), a fin de concertar políticas nacionales podría tener un efecto movilizador importante sobre otros segmentos: programas de extensión de las universidades hacia estos talleres productivos, políticas de subvención para la incorporación de tecnologías en los talleres, facilidades crediticias a autoempleados, etc. El acercamiento de una amplia gama de agentes a las iniciativas asociativas del sector informal urbano, con objeto de promover sus recursos humanos, contribuiría a una mayor difusión de las demandas y motivaciones del sector.

f) **Instrumentos jurídicos diseñados a fin de sancionar comportamientos de actores que traban la democratización del Estado y del sistema político.** Nos referimos con ello a los conocidos comportamientos clientelares, a las prácticas corporativas entre sectores de mayor presión socio-económica enlazados con enclaves decisorios del Frente Económico del Estado, y a las varias formas de corrupción política y anquilosamiento burocrático del Estado. Algunas medidas procedimentales pueden ser un buen complemento para la necesaria voluntad política requerida para enfrentar estas tendencias. Una medida importante en este campo es la puesta en vigencia de dispositivos jurídicos que sancionen cualquier irregularidad en los procesos decisorios que atañen la distribución de recursos públicos y la asignación del gasto social. También debiera contarse con la capacidad jurídica para sancionar enérgicamente cualquier mecanismo de presión sobre el Estado que implique un "chantaje implícito" por parte de quienes controlan parte significativa de la riqueza social.<sup>61/</sup>

Las propuestas recién formuladas coinciden en la búsqueda de distintos espacios de concertación política que permitan mayor incidencia de los sectores populares en decisiones públicas sobre uso y asignación de recursos. Sea en el campo propiamente político, sea en la esfera de formulación y ejecución de políticas, sea en relación a decisiones sobre regulación económica y articulación entre políticas sociales y redistribución de recursos, la concertación aparece como el telón de fondo en todas las acciones referidas. No se busca aquí un mecanismo único y global de concertación, sino **abrir canales de concertación en campos específicos donde las decisiones inciden en el nivel de bienestar y de productividad de los actores sociales menos incorporados a los beneficios del desarrollo, y donde la influencia de las demandas y motivaciones de tales actores pueda ampliarse en procesos públicos decisorios con efecto redistributivo.** La concertación no es, pues, una sola, sino un campo de interacciones múltiples. Las propuestas que se han enunciado en este punto se enmarcan en esta premisa.

## 2. Líneas de acción en el ámbito de los agentes sociales

Más difícil resulta formular propuestas orientadas a aumentar la propia capacidad de presión redistributiva de los agentes sociales menos organizados políticamente o de menor inserción en la "modernidad productiva". La movilización de los sectores más desarticulados en aras de aumentar su poder relativo sobre instancias decisorias estatales plantea una conocida contradicción: por un lado, se requiere fortalecer la autonomía de estos sectores; por el otro lado, se hace hincapié en la necesidad de que estos sectores sean exógenamente inducidos, por el Estado y por la mediación del sistema partidario, para expandir su presencia política en los enclaves decisorios del Estado.

En esta contradicción se cruzan criterios difíciles de conciliar. De una parte el criterio "basista" aboga por una suerte de orden alternativo en que las bases sociales populares quedan libradas a su propia creatividad, con prescindencia del aparato estatal y del sistema de partidos, para idear relaciones de supervivencia y participación comunitaria y crear un mundo solidario paralelo a la política y a las políticas oficiales. De otra parte, el criterio asistencialista se inclina por subordinar la organización popular a las lógicas estatales en función de la oferta pública disponible en materia de satisfactores sociales.

Entre estos extremos existe, también, una posición intermedia, en la que se buscan las formas más adecuadas para articular la lógica de organizaciones sociales (en sectores económicamente informales y socialmente excluidos) con la lógica del sistema político y, consecuentemente, se trata de avanzar en propuestas de mediación y adaptación mutua entre ambos niveles<sup>62/</sup>. No es fácil, empero, formular propuestas operativas en este campo de mediación para potenciar la capacidad de presión de los sectores sociales populares. En algunos casos las propuestas se orientan a destrabar el sistema político-institucional, y sobre todo el sistema de regulaciones burocrático-legales a las actividades productivas, para que el sector informal tenga la posibilidad de expandir su capacidad productiva y su "imaginación económica" sin las barreras burocráticas que le impone el Estado.<sup>63/</sup> Si bien estas propuestas aportan líneas operativas importantes, tienden a sobredimensionar la capacidad de los pobres para superar la pobreza sin el apoyo del aparato estatal-social y sin la aplicación de políticas públicas de efecto redistributivo. En otros casos las propuestas se inclinan por distintas versiones de **descentralización democrática** del poder central hacia los municipios, entendiéndose que las organizaciones del mundo popular tienen un arraigo espacial que las hace más articulables a los poderes locales que al gobierno central.

Las ideas propositivas que se desglosan a continuación parten también de esta posición intermedia en la que se buscan formas viables y democráticas de articulación entre la política estatal y los sectores más excluidos del desarrollo.

1. **Profundizar la autonomía de las organizaciones sociales en los sectores menos integrados a los beneficios de la modernización.** Esto significa potenciar el elemento de extroversión de las organizaciones sociales, vale decir, su

**RECUADRO 3: MOVIMIENTO POPULAR URBANO Y PARTICIPACION POLITICA:  
UNA DECADA DE INICIATIVAS EN EL PERU**

Las múltiples formas de presencia de los pobladores urbanos del Perú en la presión por demandas hacia el sistema político y el Estado constituye, desde mediados de los años 70, un dato importante respecto del aprendizaje de los actores excluidos en el campo de la acción política. Las diversas iniciativas de las organizaciones localizadas en asentamientos marginales urbanos (los Pueblos Jóvenes) se orientaron en distintas direcciones: mayor participación de los actores pobres en el diseño y ejecución de políticas sociales, reconocimiento jurídico a la ocupación de arenales para construir los barrios, participación en la gestión municipal, y articulación horizontal entre organizaciones de distintos Pueblos Jóvenes. La relación de los pobladores urbanos con la política en el Perú adopta múltiples formas y contenidos, tales como: la movilización masiva de los pobladores encabezados por sus alcaldes para presionar por sus demandas al gobierno; la creación de Comités del Vaso de Leche en los barrios y su planteo de crear un organismo que coordine con el Estado las políticas de bienestar social; y la exigencia de los comedores populares de que se respete la voluntad e iniciativa de la población.

Una suscita cronología ilustra sobre estas movilizaciones. Entre 1978 y 1980 se constituyen 9 federaciones departamentales de los Pueblos Jóvenes y en 1980 se establece la Central General de Pobladores del Perú. En mayo de 1983 el Pueblo Joven de Villa El Salvador logra su reconocimiento como distrito, y en 1984 se obtiene el reconocimiento municipal a las Organizaciones Territoriales de los Pobladores. En noviembre de 1985 se firma un Manifiesto de los Concejos Distritales de San Martín de Porres, El Agustino, Ate-Vitarte y Villa El Salvador, que constituye una plataforma de agregación de demandas comunitarias. En 1985 se establecen Comisiones Mixtas para la organización municipal y la organización vecinal en Carabayllo y Villa El Salvador; y se realizan eventos de Evaluación y Centralización distrital del Programa del Vaso de Leche (impulsado por la Municipalidad de Lima) en una amplia red de organizaciones de Pueblos Jóvenes de la capital del país. En 1986 se lleva a cabo la I Convención de Organizaciones del Vaso de Leche y Organizaciones Populares de Barrios (7.500 Comités) en defensa de la vida, exigiendo que se les reconozca como el legítimo interlocutor popular de las políticas de bienestar social del gobierno. En el mismo año la Federación de Pueblos Jóvenes del Cuzco exige participar en la CORDE-Cuzco (Corporación de Desarrollo del departamento).

capacidad para interpelar el sistema político de modo tal que pueda influenciar el aparato decisorio del Estado. Se trata, pues, de fortalecer el carácter de **movimiento social** que puede llegar a asumir una organización social. Hasta ahora los movimientos sociales en los sectores excluidos han tenido o bien una articulación subordinada a los partidos políticos, o bien una relación "espasmódica" con el Estado para negociar sus intereses.<sup>64/</sup> Existen, claro está, distintos grados y formas de organización en el ámbito de los actores sociales del mundo popular. Algunos movimientos aglutinados en torno a vecindarios y a actividades productivas cuentan con grados de organización que les ha permitido ejercer mayor presión pública y recoger mayores beneficios de las políticas y servicios sociales. Otros padecen niveles agudos de atomización, sea por su dispersión espacial o porque se encuentran en una situación más extrema de exclusión social.

El fortalecimiento de la organización popular deberá, pues, visualizarse simultáneamente en dos direcciones: tanto en promover la capacidad de presión de los movimientos sociales populares que cuentan con un grado relativo de organización y acción "extrovertida", como en promover la organización incipiente de los actores pobres más atomizados. **Promover autonomía significa, en este caso, impulsar acciones que tengan por objeto constituir una densa red de movimientos sociales con capacidad para discernir sus demandas inmediatas y sus demandas estratégicas, para ejercer presión por estas demandas sobre aquellas instancias decisorias más pertinentes, y para hacerlo insertándose en las condiciones existentes de viabilidad política a fin de ampliar esa misma viabilidad en beneficio propio.** Esto requiere de un conjunto diversificado de acciones. Las siguientes sugerencias pueden servir como marco de orientación en este respecto:

- Potenciar el papel articulador del **agente externo** para conectar los movimientos reivindicativos de la base con las tendencias de la sociedad en su conjunto y reducir así los niveles de segregación y fragmentación.<sup>65/</sup> El agente externo puede provenir de una organización no gubernamental, un municipio o un programa público sectorial. Su función, en este caso, es brindar apoyo a las organizaciones de base para contextualizar las demandas de éstas en la dirección que el desarrollo asume a nivel nacional, en relación con otros actores sociales, y en el marco existente de negociación política. No se pretende aquí que el agente asuma la representación o el liderazgo de organizaciones populares, sino que dinamice las organizaciones mismas. En este sentido, el agente externo podría brindar expertise en capacidad organizativa, en conocimientos sobre procesos decisorios públicos, y en las ofertas del aparato estatal-social que muchas veces son desconocidas o poco utilizadas por la base social.

- Crear un sistema informativo accesible a la base social con el fin de que los sectores más atomizados puedan incorporarse

---

**RECUADRO 4: ORGANIZACIONES ECONOMICAS POPULARES EN CHILE: UN CASO DE MOVILIZACION DE DEMANDAS EN PEQUEÑA ESCALA**

Las llamadas Organizaciones Económicas Populares (OEPs) constituyen pequeñas unidades barriales, asentadas en sectores urbanos pobres, que se expandieron durante la década de los 80 en Chile bajo el régimen militar y durante los años más agudos de la crisis económica. Si bien las OEPs más numerosas son aquéllas ocupadas en a asociar esfuerzos para la subsistencia diaria de las familias, existe una red de agrupaciones de tipo reivindicativo, religioso, político, cultural, de mujeres, de jóvenes y de demandas por problemas urbanos. A finales de 1986 funcionaban activamente 1.383 OEPs en la Región Metropolitana, con contingente cercano a los 50 mil miembros, con lo cual cerca de 200.000 personas obtenían beneficios directos de estas organizaciones (el 15% de la población localizada en asentamientos pobres o marginales de Santiago). Entre 1981 y 1986 la población involucrada en las OEPs aumentó en más de un 300% en el país. En la mayoría de los casos, y dada la situación de precariedad de quienes conforman los grupos populares, ha sido decisiva la presencia de apoyos externos. En opinión de los propios miembros, la presencia de estas organizaciones en la pugna redistributiva del Estado y de la negociación política requiere de la presencia mediadora de agentes externos, tales como la Iglesia, los sindicatos, los partidos, los profesionales, los estudiantes e incluso personalidades individuales.

Si bien el logro principal de las OEPs ha sido generar bienes y recursos para satisfacer necesidades básicas de sus integrantes, también han desarrollado capacidad para negociar recursos para mejorar sus condiciones de vida. Muchos grupos han logrado procesar con los municipios demandas por recursos para la organización. Ejemplo de ello son los techos conseguidos ante la Municipalidad de María Pinto por el Comité de Autoconstrucción de Santa Luisa.

La reducción sustancial de las tasas de desempleo desde 1986 hasta la fecha, así como la apertura democrática del país, no ha frenado la expansión de las OEPs. Por el contrario, la democratización política ha despertado en las organizaciones una clara voluntad por aprovechar las oportunidades abiertas, estableciendo canales de interlocución con el Gobierno y otros actores políticos. Esto se corresponde con la disposición del propio Gobierno para movilizar la participación popular en la política de combate a la pobreza. Así, en el diseño de políticas públicas se han puesto en marcha varios programas que buscan potenciar las iniciativas autónomas que surgen desde la base social: programas de auto-ayuda para la construcción de viviendas, canalización de recursos para el apoyo a la microempresa, donación de leche y programas operados a través de las Ollas Comunes, y otros. Este tipo de iniciativas debería potenciarse aún más en la medida que el FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) disponga de mayores recursos para el próximo año.

---

a movimientos sociales ya constituidos en los cuales reconozcan como propias las demandas planteadas; y con objeto de "entramar" los movimientos sociales existentes en función de intereses y demandas compartidas. Hoy día la información para la constitución de redes constituye un instrumento muy útil. Las formas de

difundirla tendrán que idearse conforme a las realidades específicas en cada país. Este sistema informativo tendría que hacerse accesible a la base social por medio de agentes externos, sea por la vía del contacto directo o por la vía de programas informativos en radios locales, de eventos que reúnan dirigentes de base, etc. El objetivo último es nuclear movimientos sociales dispersos que tienen demandas comunes a fin de engrosar su contingente y aumentar su capacidad de presión en la pugna redistributiva dentro del sistema político y el Estado. Movimientos sociales masivos de pobladores urbanos, de campesinos sin tierra, de comerciantes informales, de jóvenes desempleados, de madres solteras o de trabajadores estacionales podrían constituir una "trama social" capaz de aumentar el poder relativo de influencia sobre el Estado.

- Apoyar con decisión y voluntad políticas el trabajo de animación comunitaria de organizaciones no gubernamentales y de centros eclesiales de base, cuyas trayectorias reflejen una vasta y exitosa experiencia en promover la participación popular, y cuya autonomía respecto del sistema de partidos constituya una garantía para estimular la autonomía de los grupos de base con los cuales trabajan estas organizaciones<sup>66/</sup>. Sería necesario para ello contar con un catastro detallado del perfil, la trayectoria y los campos de acción de estas ONGs y organizaciones eclesiales, con el fin de apoyar aquéllas en que se combinan la eficacia, la mayor articulación con movimientos sociales en sectores pobres, y la mayor autonomía respecto de cúpulas partidarias o para-estatales. El Estado podría, con ello, destinar fondos para extender la cobertura de este sector privado-solidario en actividades de promoción de las organizaciones de base en sectores suburbanos y rurales. La experiencia de algunas ONGs en proyectos de investigación-acción, de acción-participación, etc., las sitúa muy cerca de los propios beneficiarios, lo que les otorga legitimidad frente a los grupos de base para actuar conjuntamente con ellos en funciones de fortalecimiento organizacional y elaboración de demandas.

**2. Incorporar módulos de fortalecimiento organizacional en programas sociales ejecutados por el aparato estatal-social.** Existen en la región muchas y recientes experiencias de programas sociales impulsados por el Estado en los que se utiliza o promueve la participación popular. En estas iniciativas el Estado moviliza las energías sociales para optimizar el impacto de la ayuda social en programas de diverso tipo: autoconstrucción de viviendas a bajo costo, prevención en salud con capacitación de las madres en los barrios más expuestos, atención pre-escolar y nutricional a los niños en hogares comunitarios, etc. Con objeto de promover mayor equidad política podrían incorporarse a estos programas módulos complementarios a fin de que la participación no sólo se promueva para optimizar los recursos canalizados en los programas, sino también -y complementariamente- para fortalecer la organización comunitaria en la articulación de demandas estratégicas orientadas al sistema político y al aparato estatal-social. Esto podría

generar efectos disruptivos y por lo tanto podría ser descartado por contraproducente para el propio aparato estatal-social que ejecuta los programas de ayuda. Sin embargo, el carácter disruptivo o constructivo de estas acciones depende del tipo de organización que se promueva. No es cuestión de "sembrar el descontento", sino de fortalecer mecanismos de presión popular en los grupos más excluidos y menos organizados, para que los servicios y programas sociales estatales tengan como beneficiarios a quienes realmente más los necesitan.

**3. Redefinir políticas culturales en función de la cultura organizativa en el mundo popular y en vistas a ampliar los mecanismos para la equidad política.** Hasta ahora los patrones de modernización en la región han tendido a erosionar los patrones culturales "no modernos". Pese a ello, muchos rasgos culturales en el mundo popular han resistido esta tendencia y han mantenido formas de organización colectiva contrarias tanto al principio de acción individualista como a la orientación estatista. Tal es el caso, sobre todo, del mundo campesino en las zonas andinas, donde la cultura grupal ha persistido en las estrategias de supervivencia, en la organización económica y en la vida cotidiana. Esta cultura grupal también ha permeado a sectores populares en áreas urbanas, sobre todo por la fuerte migración rural-urbana, en la que algunos de los valores del campo se trasladan a la ciudad, y tiene rebrotes significativos en situaciones de crisis y empobrecimiento.<sup>67/</sup>

La cultura organizativa desarrollada al margen de los procesos de modernización no sólo constituye un eslabón fundamental en la supervivencia de amplios sectores pobres. También ha permitido a estos sectores idear formas colectivas de presión por sus demandas.

La formación de los **Rimancuy** en Perú durante el gobierno precedente resulta ilustrativa.<sup>68/</sup> La cultura grupal en amplios sectores de pobreza, partiendo por el mundo andino y de las organizaciones indígenas-campesinas, pero extendiéndose hacia las periferias urbanas, no debiera ser descartada por antimoderna. Constituye un tejido cultural sumamente denso y rico que, de ser apoyado y promovido por el sistema político, permitiría ampliar sustancialmente las posibilidades de mayor equidad política.

Este apoyo a las culturas organizativas que han persistido o se han desarrollado en sectores pobres podría ser concebido bajo la forma de políticas culturales. Esto implica un cambio profundo en el concepto mismo de política cultural.<sup>69/</sup> Este énfasis tendría que manifestarse en aquellas sociedades donde la cultura organizativa de los sectores populares (lo "privado-social") se encuentra más asentada y cuenta con mayores posibilidades de constituir un canal importante para la equidad política. Esto no se restringe a los países de la subregión andina. También en países de fuerte presencia indígena en América Central, o de fuerte desarrollo de las organizaciones eclesiales de base, como el caso de Brasil, estas acciones tienen su campo de potencialidades.

---

**RECUADRO 5: APOYO SOCIAL CON CONCERTACION POPULAR: EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y LOS GRUPOS INDIGENAS EN MEXICO**

El Programa Nacional de Solidaridad de México se ha orientado prioritariamente a los grupos indígenas, campesinos de las zonas áridas y habitantes de los sectores urbanos marginales. A las zonas indígenas se orientó una parte significativa del gasto desde 1989, por constituir la población que registra la pobreza más aguda. La concertación con los grupos étnicos registró una modalidad especial, a fin de entroncar el apoyo social con las formas de organización y la identidad cultural propia de dicho agente. La ejecución de acciones y la intervención institucional se adecuó a las especificidades de la vida indígena, lo cual permitió optimizar los resultados en los programas emprendidos. El Programa "Lluvia, Tequio y Alimentos" de la región mixteca constituye, en este marco, un modelo paradigmático de ejecución de programas con participación comunitaria y concertación con los beneficiarios.

Se firmaron convenios de concertación con 20 grupos étnicos en 1989, en los que se definen acciones de bienestar social y de apoyo a la producción. En ese marco concertado, se rehabilitaron 1.233 albergues y se incrementaron las becas alimenticias a los jóvenes y niños indígenas. La cobertura de salud incorporó a dos millones de indígenas y campesinos, mediante la construcción y equipamiento de 438 centros de salud y de 323 unidades médicas IMSS-Solidaridad y la ampliación y rehabilitación de la infraestructura existente. Por su relevancia, cabe resaltar los programas que se concertaron con las comunidades Tarahumara, Lacandona, Chinanteca, Mixteca, Cora, Huichol, Tepehuana y Yaqui, que comprenden acciones de atención a la salud, asistencia técnica para la producción, equipamiento de albergues, apoyos nutricionales, centros de apoyo e infraestructura rural. En general los esfuerzos se concentraron en las comunidades de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla, Hidalgo, Chihuahua, Nayarit y Campeche, estados que albergan a la mayor proporción de población indígena.

Es en el campo de la justicia donde el Programa Nacional de Solidaridad ha mostrado mayor preocupación por recoger las demandas y reivindicaciones propias de los grupos indígenas, apoyando a tales comunidades en la preservación de los derechos y prácticas jurídicas propias. Para ello se instituyó la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas, como espacio de reflexión colectiva y de acción corresponsable dirigida a evitar la discriminación, la inseguridad e indefensión de las que tradicionalmente han sido objeto numerosos grupos étnicos. Hacia fines de 1989 se estaba promoviendo una consulta pública para reformar y/o adicionar los artículos Tercero, Cuarto, 27, 107 y 115 Constitucionales, a fin de garantizar el reconocimiento de sus derechos étnicos y culturales.

---

En materia de políticas culturales orientadas a reforzar la presión organizada de los sectores populares por sus demandas, valgan las siguientes sugerencias como primera aproximación.

- El reconocimiento, por parte de la autoridad política, de formas organizativas comunitarias de "filiación cultural endógena", como interlocutores legítimos en el procesamiento de demandas de los sectores agrupados en torno a dichas organizaciones. Este reconocimiento obligaría, en consecuencia, a buscar las instancias más apropiadas de negociación entre el Estado y dichas organizaciones, vale decir, a idear mecanismos de mediación que no subordinen estas organizaciones a la cultura política estatal, pero que a la vez tampoco "particularicen" el procesamiento de demandas en un nivel que deje incólume la inequidad política general. La experiencia de los **Rimancuy** en el Perú puede resultar ilustrativa en este sentido.

- Introducir masivamente en las campañas de alfabetización, así como en programas de educación y capacitación popular, módulos de "auto-afirmación cultural" que tengan por objeto reforzar la cultura organizativa en estratos pobres y, al mismo tiempo, enfatizan el potencial de dicha cultura en la movilización popular en torno a demandas propias de tales grupos: demandas de afectación de tierras y de suelo urbano, de autogobierno en comunidades indígenas, de control al deterioro de las condiciones de vida en el campo, de uso de las lenguas vernáculas, etc.

- Otorgar un status jurídico a las organizaciones sociales de "filiación cultural endógena" que les permita contar con un reconocimiento institucional en el arbitraje de conflictos. Esto es importante, por ejemplo, en las pugnas entre campesinos y terratenientes sobre la propiedad de las tierras en las zonas agrícolas de la subregión andina; en la incorporación de la lengua materna y de la historia cultural propia en los currícula de enseñanza básica; en el uso de la medicina popular en programas de atención primaria en salud; o en las pugnas sobre la regularización de la ocupación del suelo urbano en zonas de barriadas.

### 3. La equidad política y la dimensión de escala

Nos hemos referido a las limitaciones que impone el problema de escala al procesamiento de demandas en sociedades de complejización creciente con altos niveles de atomización en los sectores populares. A continuación se desglosan ideas propositivas en este campo.

1. **Institucionalizar un reordenamiento administrativo-espacial conforme a la dinámica de las demandas locales de los actores asentados en la región<sup>70/</sup>.** Esto implica hacer uso de mapas por región y subregión que contengan información detallada sobre: pobreza y capacidades productivas, movilidad espacial, actores socioculturales y organizaciones sociales, y diferenciación según la jerarquía de demandas sociales dentro de cada región. La

**RECUADRO 6: EL MOVIMIENTO CAMPESINO E INDIGENA EN EL ECUADOR:  
UN CASO DE ACTOR POPULAR ORGANIZADO EN ZONAS RURALES**

En la constitución del movimiento campesino e indígena de Ecuador existen distintos niveles de agregación espacial de demandas. En el caso de las "uniones", conocidas como organizaciones de "segundo grado" que se constituyen dentro de un espacio de acción parroquial, la comunidad campesina participa de manera directa en la discusión de sus demandas. Las federaciones provinciales, por su parte, se constituyen en torno a una cúpula dirigente que cumple una función coordinadora de las organizaciones comunitarias al interior de la provincia. Finalmente, el movimiento campesino-indígena está adscrito a organizaciones sindicales o étnicas a nivel nacional, de las cuales las más importantes son FENOC, ECUARUNARI y CONAIE, que presionan por las demandas del conjunto del sector: el problema de la tierra (sobre todo respecto de la afectación de tierras por presión demográfica), la reivindicación de autodeterminación y plurinacionalidad que ha sido recogida por el actual Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Ecuador, y demandas económicas de carácter general. En el espacio regional, tres elementos estratégicos son planteados por la movilización campesina e indígena: la lucha por la tierra, la resistencia contra la discriminación racial y la defensa contra el estilo concentrador de colonización impuesto. En lo más inmediato, las demandas por mejores condiciones de vida se traducen en movilizaciones frente a: el costo de los insumos y bienes de consumo de origen industrial, el costo del transporte, problemas de comercialización de productos primarios, la política de precios y la política de producción agrícola.

Los principales actores en el sector campesino e indígena son las comunidades campesino-indígenas de la sierra, los pequeños poblados serranos y las nuevas nacionalidades indígenas de la Costa, la Sierra y el Oriente. La articulación que este sector ha consolidado entre sus organizaciones reivindicativas a escala comunitaria, provincial y nacional, ha permitido que se constituya actualmente en el único actor de los sectores pobres del país capaz de nuclear demandas colectivas a escala nacional e interpelar al poder ejecutivo, el parlamento y los partidos políticos. Su capacidad de movilización a escala nacional les ha permitido abrir espacios de negociación con el poder ejecutivo y contar con creciente cobertura en los principales medios de comunicación de masas.

agrupación de provincias o territorios en un sistema nacional de ordenamiento administrativo para afrontar los problemas del subdesarrollo regional requiere de un complemento político indispensable, a saber, la capacidad de municipios y/o autoridades provinciales para incorporar las demandas estratégicas de los distintos actores que pueblan el territorio bajo su jurisdicción.<sup>71/</sup> En el nivel local, esto puede traducirse en el siguiente tipo de acciones:

- La elección popular de alcaldes y regidores, con la posibilidad de complementar esta medida con regímenes de consulta periódica a nivel municipal sobre la destinación de recursos

**RECUADRO 7: LEY 11 DEL 16 DE ENERO DE 1986 EN COLOMBIA: UN CASO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA CON DEMOCRATIZACION DEL PODER**

Con la Ley 11 del 16 de enero de 1986 se ha buscado una forma de regulación jurídico-administrativa orientada a optimizar la presencia de la comunidad organizada en la vida municipal, y sobre todo en el diseño y la ejecución de políticas sociales desde los poderes locales. Para ello, contempla la creación de tres nuevas figuras administrativas, a saber:

- Las **Juntas Administrativas Locales** (arts. 16 a 21), a establecerse en las comunas urbanas, cuya población mínima sea de 10.000 habitantes, y en los corregimientos rurales, con objeto de impulsar una mejor prestación de servicios y racionalizar la administración del municipio. Sus funciones se consagran específicamente a la programación presupuestaria, la recomendación de aprobar impuestos y contribuciones, y la vigilancia y el control de los servicios municipales. Conforme a la disposición jurídica, no menos de la tercera parte de sus miembros serán elegidos por votación popular de los habitantes del sector.

- La **participación comunitaria** (arts. 22 a 25), en función de lo cual todas las juntas y organizaciones cívicas, constituidas con arreglo a la Ley y sin fines de lucro, podrán celebrar con el Municipio acuerdos y convenios que tengan por fin canalizar esfuerzos dispersos en la solución de problemas comunes relativos a necesidades básicas insatisfechas en el área de jurisdicción del municipio.

- La **presencia de las demandas comunitarias en la oferta local de servicios públicos** (arts. 27 a 35), mediante la participación de los usuarios de estos servicios en las juntas y consejos directivos encargados de su prestación. Para estos efectos, la misma ley 11 de 1986 autoriza a las municipalidades para contratar con Juntas de Acción Comunal, Sociedades de Mejoras y Ornato, Juntas y Asociaciones de Recreación, Defensa Civil y Usuarios, el ejercicio de funciones o la prestación de servicios; y ordena en las Juntas Directivas de las empresas a cargo de los servicios públicos que una tercera parte de sus miembros sean delegados de entidades cívicas o de usuarios del respectivo servicio (decreto 3446 de 1986).

En el mismo marco de descentralización administrativa caben mencionarse dos prescripciones constitucionales: el Acto Legislativo No. 1 de 1986, que institucionaliza las consultas populares municipales; y el art. 9 de la Ley 76 de 8 de octubre de 1985, referido a la participación comunitaria en la planificación regional. Dicho artículo prescribe la creación del Comité de Concertación para el desarrollo como órgano consultivo de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, en el cual se otorga participación a distintos representantes comunitarios y de organizaciones gremiales en la región.

públicos locales. Con objeto de promover una representación más equitativa de las demandas sociales en las decisiones de inversión municipal, pueden someterse a consulta local acciones relativas a la localización de obras públicas; a la jerarquización de proyectos

locales de inversión en infraestructura con generación de empleo y beneficios para las comunidades de menores ingresos; y a la focalización de políticas y servicios sociales de ejecución municipal hacia zonas más deprimidas. En la medida en que se generen distintas formas de participación popular en las decisiones municipales, podría revertirse la tendencia general de las políticas de descentralización a fragmentar demandas, segmentar los conflictos y manipular clientelaramente el voto local.<sup>72/</sup>

- Una descentralización efectiva de los entes planificadores destinada a acercar la planificación a sus beneficiarios. El fortalecimiento de la planificación municipal y/o provincial tendría que complementarse con mecanismos instituidos de retroalimentación con los actores sociales más pobres y de menor productividad asentados en el municipio o la subregión. Entre los temas de concertación entre distintos actores sociales y los entes locales de planificación, cabe destacar al menos dos: la orientación de actividades productivas destinadas a reinvertir las utilidades dentro de la subregión para activar el empleo y el mercado local; y el uso de una parte importante de la recaudación impositiva para poner en marcha programas de planificación social integrada que permitan aumentar sostenidamente la capacidad productiva de los grupos más pobres.

**2. Estrechar los vínculos entre el municipio y las micro-organizaciones populares de arraigo local.** En muchos de los países de la región existen dos tipos de organizaciones territoriales de base a "escala humana" en los sectores pobres: la junta de vecinos y la comunidad campesina.<sup>73/</sup> La articulación entre estas organizaciones territoriales y los poderes públicos ha estado, en buena parte, regulada por relaciones clientelares y electorales, muchas veces obviando la mediación del municipio para articularse directamente con el sistema político o el poder central. Por ello es necesario instituir formas claras y democráticas de articulación entre los poderes locales y las micro-organizaciones populares de carácter territorial, de modo que no se reproduzcan este tipo de brechas entre organizaciones vinculadas al poder central, otras a los partidos, y otras a los municipios o autoridades cantonales.<sup>74/</sup> Experiencias recientes en el Perú muestran espacios de participación popular posible en el ámbito municipal: en la defensa del consumidor, el control de precios, la lucha contra la corrupción, la lucha por el agua y otros servicios, las campañas de salud primaria, la movilización cultural y la fiscalización de la burocracia.<sup>75/</sup>

**3. Fortalecer la autonomía de los poderes descentralizados tanto en su capacidad de decisión como en su capacidad de ejecución.** Si esto no ocurre, la participación comunal en la gestión municipal difícilmente podrá redundar en mayor equidad política, y la elección popular de alcaldes tendrá escaso efecto de democratización real. Las decisiones sobre las cuales el municipio

**RECUADRO 8: ARTICULACION ENTRE ORGANIZACION POPULAR Y PODER LOCAL: EL CASO DE VILLA EL SALVADOR EN LIMA**

Desde hace más de 40 años las organizaciones populares del Perú crearon una forma de resolver el problema del habitat, conocida con el nombre de barriada. La mayoría de las ciudades peruanas está actualmente organizada en barriadas. En Arequipa, la Asociación de Urbanizadores Populares agrupa a todas las comunidades que autoconstruyen sus viviendas. En Lima, el distrito de San Martín de Porres comenzó como un distrito obrero y agrupa hoy a más de medio millón de habitantes.

El caso más notable es el de Villa El Salvador, una comunidad urbano-popular de Lima que surgió hace casi 20 años con la ocupación, por parte de un grupo de pobladores sin casa, de una zona prácticamente desértica en las afueras de la capital. Tras la sostenida presión de sus pobladores, el arenal les fue adjudicado por el Estado. Sus habitantes impulsaron desde el inicio un modelo de comunidad autogestionaria con amplia participación popular. Hoy día cuenta con cerca de 300.000 habitantes y más de 3000 organizaciones de mujeres, juveniles, comerciales, educativas, etc. Este modelo organizativo les ha permitido convertir el arenal en una zona floreciente, con 350 hectáreas en plena producción agrícola y ganadera, además de desarrollar un parque industrial dirigido sobre todo al sector de la pequeña industria y con capacidad para generar próximamente unos 15.000 puestos de trabajo. Hace nueve años Villa El Salvador se constituyó en municipio. Todas las decisiones tomadas por la comunidad respecto de los recursos que ella gestiona y genera son incorporadas como mandato a la agenda del municipio. Mediante el establecimiento de Comisiones Mixtas, el gobierno edil no sólo reconoció la legitimidad de la organización más importante de la localidad, la Comunidad Urbana de Villa El Salvador, sino que además le transfirió funciones importantes referidas a títulos de propiedad y reconocimiento de pobladores.

Para el financiamiento de los proyectos de la comunidad se crearon formas de ayuda mutua por medio del pandero, vale decir, un préstamo otorgado a las personas por grupos de familias que contribuyen a un fondo común. Estas organizaciones también se han movilizad para reclamarle al Estado el apoyo para contar con fondos rotatorios destinados a satisfacer diversas necesidades de las comunidades de Villa El Salvador. El sistema de las cajas comunales les ha permitido crear talleres para confecciones y escuelas para adultos. Hasta 1987 se habían formado, durante los 17 años de existencia de Villa El Salvador, alrededor de 45.000 líderes comunales.

debiera tener autonomía respecto del poder central podrán ir expandiendo su espectro gradualmente, conforme a la propia capacidad de ejecución de los municipios y a su capacidad para procesar demandas desagregadas en el territorio de su competencia. Conviene, al respecto, formular algunos alcances necesarios:

- Si esto a su vez supone que los municipios deben generar sus propios recursos, la exigencia de autofinanciamiento municipal no debiera condenar a municipios pobres a la pobreza, pues la escasez de recursos atenta a su vez contra la autonomía. El

autofinanciamiento municipal no puede, en consecuencia, desligar al Estado de sus propias funciones redistributivas. La exigencia de autofinanciamiento tendrá que reforzarse con un sistema proporcional de asignación de recursos centrales según la capacidad financiera de los municipios, y en un proceso gradual en el que los mecanismos redistributivos desde el poder central estimulen la capacidad de los municipios para ir generando sus propios recursos.

- La autonomía municipal no significa que cada unidad tenga que contar con un aparato técnico diversificado que replique el aparato técnico del Estado en su conjunto. Duplicar funciones sería incurrir en un gasto de recursos y energía que contraviene la racionalidad misma de la descentralización. Lo que sí cabe desarrollar es la fórmula más funcional de coordinación entre los planificadores municipales y el organismo central de planificación, bajo la forma de apoyo técnico por parte del organismo central a los organismos descentralizados. El mismo tipo de relación podría darse entre los técnicos de los ministerios del área social y los "policy-makers" en el nivel local. Este apoyo técnico tendría por objeto capacitar a funcionarios municipales en áreas críticas como planificación espacial, educación, salud y vivienda, y al mismo tiempo serviría, de "abajo hacia arriba", como conducto para recoger las demandas de las micro-organizaciones sociales conforme a su distribución espacial. El municipio operaría como mediador entre la capacidad técnica estatal y las demandas sociales de su ámbito territorial, y en esa función mediadora radicaría su autonomía. Si bien debiera contar con el apoyo técnico (e incluso técnico-político) del aparato público central, sería de su competencia la decisión sobre prioridades en asignación de recursos, sistemas complementarios de recaudación, y diseño y ejecución de programas sociales. La capacitación técnica de funcionarios municipales en programas coordinados por la secretaría nacional de planificación u otros organismos con servicios de capacitación, permitiría, a su vez, ir dotando progresivamente de autonomía técnica a los municipios.

- La autonomía municipal podrá ampliarse progresivamente hacia distintos campos del quehacer local. Las áreas "piloto" para impulsar el ejercicio de esta autonomía podrán variar de un municipio a otro, y de un país a otro, según la fase de descentralización en curso. Podrán versar, inicialmente, sobre localización de obras de desarrollo comunitario, desarrollo de infraestructura del sistema educativo en zonas deprimidas, propuestas de autofinanciamiento sometidas a consulta popular, etc. Pero si busca mayor participación de los sectores más deprimidos en decisiones sobre distribución de recursos, es importante que este proceso de "municipalización" de decisiones se complemente, a nivel local, con el procesamiento de demandas de las pequeñas organizaciones territoriales de arriago popular.

**4. Movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales en la lógica de la pequeña escala.** Al interior de los sectores más

afectados por las múltiples formas de exclusión socio-económica se observa una emergente proliferación de grupos de escala pequeña que la sociología ha bautizado con el nombre de nuevos movimientos sociales u organizaciones de base. Tales grupos, situados casi siempre en segmentos de informalidad económica y con una base territorial-marginal en común, se organizan colectivamente para autogestionar ingresos, bienes y servicios necesarios para abastecerse en algunas carencias básicas, o bien para movilizarse colectivamente por demandas compartidas. Estas unidades suelen carecer tanto de acceso al empleo moderno como de presencia frente al Estado, y recurren a escasa asistencia técnica y de recursos que proveen funcionarios municipales desburocratizados u organizaciones no gubernamentales comprometidas en el apoyo solidario. Múltiples son los ámbitos en que tales grupos se nuclean: ollas populares, cooperativas de autoconstrucción de vivienda, cooperativas de compra y consumo de bienes alimentarios, producción de infraestructura mínima con tecnologías de bajo costo, bolsas comunales de trabajo, reivindicación de identidades locales o regionales, grupos de encuentro, etc.

En lo que se refiere al procesamiento político de las demandas de los nuevos movimientos sociales, el problema de la escala constituye quizás un obstáculo tan importante -y complementario- como el problema de su informalidad y marginalidad, ya considerado en páginas precedentes. Pero al mismo tiempo es esa dimensión de pequeña escala la que le garantiza a las micro-organizaciones la cohesión necesaria para desarrollar formas internas de participación colectiva y de afirmación de una identidad grupal. Por lo mismo, para incrementar la capacidad de presión por demandas propias, hay que enfrentar en este caso una difícil disyuntiva: ¿Puede conservarse la dimensión de pequeña escala y someterse, simultáneamente, a un régimen de agregación de demandas?

Existen dos ámbitos de intervención en los que este tipo de "equilibrio precario" es pensable: el de una expansión decidida del "aparato privado-solidario"<sup>26/</sup> como mediadores reconocidos entre grupos de pequeña escala y el aparato estatal-social; y el de la articulación entre nuevos movimientos sociales y estructuras especiales de procesamiento de demandas a escala municipal.

Muchas ONGs han operado, durante la década pasada, en en ámbito local y han promovido un sinnúmero de experiencias de desarrollo en pequeña escala con énfasis en formas innovadoras de participación social. Se han abierto canales no estatales para impulsar iniciativas de desarrollo social diseminadas en los sectores excluidos de la sociedad civil. Partiendo de un "nivel micro", estas iniciativas han podido formular diagnósticos a partir de las necesidades **sentidas** por los sectores más vulnerados por la crisis y, en base a estos diagnósticos, idear líneas de trabajo donde la participación de los beneficiarios y la movilización de la creatividad social aparecen como insumos insustituibles. A causa de la propia escasez de recursos físicos y de formación

profesional, estas prácticas locales han aprovechado o generado recursos no convencionales, tales como la cultura organizativa, la capacidad de gestión local, la creatividad popular, las estrategias de ayuda mutua y la preparación de "animadores" comunitarios.<sup>77/</sup> Todo esto ha operado sincrónicamente en muchas unidades de base de pequeña escala, tanto urbanas como rurales. Es por ello que, de generarse voluntad política en los organismos públicos pertinentes para promover formas innovadoras de participación social, el trabajo coordinado con las ONGs sería muy provechoso para futuros diseños de políticas sociales para unidades de pequeña escala. Esto, por dos razones: por la vinculación ya establecida por las ONGs con grupos de pequeña escala y el conocimiento interiorizado de sus necesidades; y porque en su trabajo de campo los expertos de las ONGs han aprendido a desarrollar estrategias de movilización de recursos humanos, de participación de los beneficiarios y de sus demandas en el diseño y la ejecución de proyectos, y de motivación de la comunidad.

Para capitalizar esta experiencia acumulada sería recomendable poner en marcha sistemas de consulta gubernamental con las redes de organizaciones no gubernamentales. Estas consultas se orientarían hacia un objetivo preciso, a saber: optimizar flujos de recursos públicos (centrales o descentralizados, según la fórmula más operativa) hacia proyectos de desarrollo social propuestos por ONGs que cuenten con probada y exitosa experiencia de trabajo en pequeña escala en sectores pobres. De esta manera podría obtenerse un doble beneficio. Por un lado, complementar las políticas y los programas sociales públicos, de orientación masiva, con una amplia red de acciones diversificadas que apuntan a las necesidades y demandas más específicas de grupos pequeños organizados entre los excluidos de la ciudad y del campo. Por otro lado, multiplicar experiencias de ayuda social en módulos ya probados de amplia participación por parte de los beneficiarios. Precisamente en la medida en que pueda ampliarse el espectro de proyectos **eficientes** de apoyo social en pequeña escala, más factible será traducir demandas desagregadas en acciones redistributivas.

Otro intersticio posible para incorporar las demandas específicas de organizaciones sociales de pequeña escala podría abrirse en el nivel de los municipios.<sup>78/</sup> Esto podría hacerse mediante la creación de un **banco de proyectos de pequeña escala**, donde los proyectos serían propuestos al municipio por las propias organizaciones de base (con el apoyo técnico de "proyectólogos" del propio municipio o de alguna ONG que haga de mediadora), y sometidos a criterios de viabilidad, pertinencia y rentabilidad. Para ello sería necesario contar con un fondo especial del municipio destinado a financiar estos proyectos, y una instancia deliberante en la que se pudieran evaluar los proyectos, jerarquizarlos por prioridades y negociarlos conjuntamente con sus eventuales beneficiarios.

Un criterio posible en el cual podrían confluír el interés de los grupos de base y del municipio es el apoyo a proyectos cuyos resultados apunten a mejorar **sostenidamente** la capacidad productiva

**RECUADRO 9: LA PARTICIPACION DE BASE EN EL MUNICIPIO DE MORENO:  
UN CASO DE ARTICULACION ENTRE SECTORES POPULARES Y  
PODER LOCAL**

Moreno es un municipio que pertenece a la Zona Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires. Uno de los distritos más pobres del Municipio, el Cuartel V, inició en 1985 una experiencia organizativa que opera como mecanismo descentralizador para la toma de decisiones y ejecución de obras. Con objeto de reflejar las aspiraciones del barrio, se conformó en el Cuartel V un Consejo de Comunidad que fue reconocido como entidad de bien público por ordenanza del Concejo Deliberante, a fin de que estuviese autorizado para el manejo de fondos. El Consejo inició su actividad en julio de 1986, y al cabo de un año se componía de 7 sociedades de fomento, 4 cooperadoras escolares, 2 guarderías infantiles, cooperativas, 2 asociaciones parroquiales, 1 club de madres, 1 escuela diferencial, unidades básicas peronistas y el comité radical. El delegado municipal lo integra sin ninguna función específica, y fue nombrado por el intendente en base a una terna propuesta por el Consejo.

La vinculación del Consejo de la Comunidad con el delegado municipal permite mayor articulación con el poder local, pues de ese modo se detectan las demandas y necesidades existentes y se decide sobre las obras a realizar. Se han logrado aportes públicos para ejecutar obras comunitarias de diverso tipo. Un subsidio de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires contribuyó a la construcción de un edificio destinado a desarrollar actividades de tipo complementario, como gabinete psicopedagógico y apoyo extra-escolar individualizado. Para atender a la población sin vivienda se inició un programa de lotes con servicios que se basa en la compra de 6 hectáreas con recursos obtenidos de organizaciones internacionales de cooperación. Se ha desarrollado un proyecto de radio FM con jóvenes locales, para lo cual se obtuvo un pequeño subsidio del Concejo Deliberante para adquirir un equipo básico y se llevan a cabo actividades de capacitación con la cooperación de especialistas.

y la inserción económica de las micro-organizaciones que levantan sus propuestas: proyectos de capacitación laboral en "segmentos cautivos" del mercado, de créditos a talleres productivos con viabilidad económica, de producción a bajo costo de insumos para actividades más modernizadas dentro de la misma región, etc. Estas acciones podrían traer más de un beneficio: elevar la capacidad productiva de los sectores más rezagados dentro del territorio de competencia del municipio; diversificar las actividades productivas de pequeña escala en función de la complejización creciente de los mercados y de sus ventajas comparativas en distintos estratos; y proveer a los municipios de un vínculo institucionalizado con una gran diversidad de organizaciones de pequeña escala.

#### 4. Consideraciones finales

En las páginas precedentes se ha querido abrir un abanico de ideas propositivas que confluyen en un objetivo general: ampliar la participación de los sectores de menores recursos económicos y menor poder político en procesos públicos decisorios sobre asignación de recursos. Se ha querido agrupar estas propuestas en tres campos de intervención, relativos al sistema político, a la dinámica de los agentes sociales de menor poder, y a la dimensión de escala. Es probable que la amplitud del abanico desdibuje, a veces, el objetivo en común, cual es incorporar demandas sociales postergadas en la política pública y en las políticas públicas. También es cierto que a mayor diversidad de propuestas, tienden a reiterarse líneas de acción y actores involucrados. Sin embargo, esta dispersión y reiteración de propuestas permite ilustrar sobre la amplitud del campo de acciones posibles orientadas a incorporar a los excluidos en la agenda de la equidad política.

Consideramos necesario mencionar, a modo de comentario final, dos elementos a los cuales no hemos hecho referencia, y que sin embargo constituyen condiciones **sine qua non** para impulsar acciones que tengan por objeto redistribuir la capacidad de presión en la pugna redistributiva. El primero de ellos es la necesaria existencia de **voluntad política**, tanto por parte del gobierno como del sistema de partidos, del aparato estatal-social y de los poderes descentralizados. Sin esta voluntad política, difícilmente las líneas de acción que aquí se han propuesto encontrarán su camino de ejecución, o a lo sumo serán puestas en práctica bajo la forma de un nuevo ritual burocrático. El segundo elemento necesario es la concertación social, lo que implica a su vez la disposición de los agentes sociales con mayor poder económico a desconcentrar la capacidad de presión sobre los enclaves redistributivos del Estado. Sin mecanismos de concertación social que garanticen un apoyo social amplio a las acciones que aquí se han propuesto, los canales de equidad política serán resistidos y luego bloqueados por los agentes de mayor poder socio-económico.

Las formas de enfrentar este doble desafío -el de promover voluntad política en instancias públicas decisorias, y ampliar la disposición de los agentes sociales de mayor poder- trascienden el campo de propuestas al que estas páginas remiten. Trascienden también la competencia de sus autores. Esperamos, no obstante, que de la amplia gama de sugerencias contenidas en el presente documento, algunas puedan constituir resortes concretos y estímulos oportunos para expandir tanto la voluntad política como la disposición de distintos agentes sociales a democratizar espacios de participación.

## Notas

1/ CEPAL, **Transformación productiva con equidad**, Santiago de Chile, 1990. La propuesta de la CEPAL parte de la constatación de que en los últimos decenios ningún país de América Latina ha podido alcanzar simultáneamente los objetivos de crecimiento económico y equidad social. Luego de comparar con países que, a partir de fases análogas de desarrollo, han logrado conjugar dichos objetivos, la CEPAL propone para los países de la región un tipo de transformación productiva "sistémica" que apunta a conciliar ambos objetivos del desarrollo. En la propuesta, esta conciliación (transformación productiva con equidad) tiene como eje la industrialización en un sistema productivo integrado, y requiere mayor competitividad internacional por vía de la incorporación de progreso técnico -y no mediante la reducción de salarios-.

2/ La CEPAL está plenamente consciente de los problemas que el cúmulo de demandas postergadas plantea para incorporar la voluntad de distintos agentes a la agenda de la transformación: "Los estratos medios y populares urbanos y rurales debieran constituir el sustento natural de la transformación, pues ellos probablemente sean sus principales beneficiarios. Sin embargo, a menudo su apoyo no se logra o se pierde pues no resulta posible satisfacer a corto plazo las demandas postergadas de estos grupos." (CEPAL, **Transformación productiva con equidad**, op. cit., p. 61).

3/ Sobre el papel necesario de la transformación distributiva en la transformación productiva véase el documento **El desarrollo social en los 90: principales opciones**, CEPAL, División de Desarrollo Social, 1988, sobre todo las pp. 9-18. Allí se agrupan las políticas distributivas en dos categorías: "Por un lado, las políticas distributivas que afectan los factores económicos que condicionan la distribución primaria del ingreso, tales como la propiedad y control de los activos productivos, los desniveles de productividad de la estructura productiva (heterogeneidad estructural), y la orientación de la política económica, sobre todo en cuanto a su impacto distributivo sobre los distintos sectores y grupos. Por otro, las políticas redistributivas que corrigen la distribución primaria mediante transferencias de ingresos, bienes y servicios entre los grupos sociales(...) pertenecen al ámbito de la reestructuración de la política social..." (p. 12). Si bien es claro que las políticas del primer tipo encontrarán resistencias más fuertes y podrán tener un mayor costo político, tampoco parece posible alcanzar niveles aceptables de equidad sin considerar la intervención en este tipo de políticas.

4/ "...La formulación y aplicación de estrategias y políticas económicas habrá de ocurrir en un contexto democrático, pluralista y participativo." (CEPAL, **Transformación productiva con equidad**, op. cit., p. 15).

5/ Tampoco resulta aceptable ya el argumento de que el mayor crecimiento ahora permite aumentar el tamaño de la torta para después, con efectos positivos para los ingresos de los más pobres en el mediano plazo. Las estadísticas para la región muestran que la evolución de los salarios medios no guarda una correlación necesaria con las tasas de inversión ni con el producto. En Argentina, la participación de los asalariados en el ingreso cayó del 42,6% en 1974, al 27% en 1990, y en los primeros nueve meses de 1990, el salario medio real en la industria fue inferior en un tercio al de 1983; sin embargo, la tasa de inversión cayó del 22% del PIB en 1980 al 7,8% en 1990, y el producto por habitante disminuyó en 24,3% entre 1980 y 1990. (Ver Alfredo Eric Calcagno, **La incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe**, SELA, documento de trabajo, 1991, p.31).

6/ "Destruídas las viejas relaciones de solidaridad, frustradas las expectativas de una integración social a través del mercado o de la burocracia estatal, la expresión de "lo colectivo" es transferido al ámbito político y, en concreto, a la democracia (...) en nuestras sociedades de cultura poco sedimentada, el "éxito" de la democracia dependerá en buena medida de la respuesta que ella ofrezca a tal demanda." (Norbert Lechner, **En busca de la comunidad perdida**, Santiago, FLACSO, Doc. de trabajo, 1990, p. 24).

7/ Los niveles de equidad pueden reflejarse, por ejemplo, según indicadores del llamado "desarrollo humano". En tal caso, América Latina presenta grados alarmantes de inequidad: China y Sri Lanka tienen una esperanza de vida al nacer semejante a la de México y Brasil, aunque el producto por habitante de estos países es entre cinco y siete veces mayor que el de los primeros. Lo que esto revela es que en México y Brasil hay amplios sectores sociales expuestos al flagelo de la mortalidad y desnutrición infantiles, a la falta de acceso a servicios de salud, etc.

8/ La CEPAL ha contribuido considerablemente a esta discusión, sobre todo a través de documentos de trabajo producidos por la División de Desarrollo Social. Ver, por ejemplo: **El desarrollo de los recursos humanos como eje articulador entre la modernización productiva y la integración social**, diciembre de 1989; **Desarrollo equitativo: algunas sugerencias para la acción**, diciembre de 1987; **La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio**, diciembre de 1990; **Recursos humanos, pobreza y las estrategias de desarrollo**, octubre de 1989; y **Estructura económica, relaciones sociales y equidad**, agosto de 1988.

9/ No es fácil, claro está, fijar universalmente cuáles serían los obstáculos "agudos" para la movilidad social de los pobres. Toda una pugna redistributiva ha de desatarse en una discusión societal acerca de estos obstáculos. Por lo mismo, es también materia para buscar consensos amplios. Cabría convenir, al respecto, en un **umbral mínimo de tolerancia**, por debajo del cual existe privación

absoluta, traducida en fenómenos tales como indigencia, desnutrición y abandono.

10/ Existe una larga discusión en CEPAL, sobre todo para efectos de medición de la pobreza, acerca de si ésta ha de entenderse según determinados niveles de ingreso o según el nivel de satisfacción de necesidades básicas.

11/ La indigencia o extrema pobreza implica que el **total** del ingreso generado por una unidad familiar no es suficiente para adquirir la canasta básica alimentaria.

12/ Sobre todo cuando todos los datos y apreciaciones realistas indican la absoluta imposibilidad de absorber en sectores formales o modernos al creciente contingente de población joven que ingresa día a día en los mercados de trabajo de la región.

13/ Esta definición resulta útil y adecuada con ciertos límites: será necesario considerar una suerte de "tope social" de expectativas, más allá del cual el logro de expectativas muy altas en un grupo reduce excesivamente las posibilidades de los grupos más rezagados para satisfacer sus propias expectativas (incluso siendo éstas últimas mucho más modestas).

14/ Citado en **La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio**, op. cit., p.3.

15/ Vale decir, como una inserción diferenciada en el proceso productivo en términos de incorporación de progreso técnico, de valor intelectual agregado, de capacidad productiva y, como consecuencia de todo ello, una estructura muy diferenciada en los ingresos percibidos por los segmentos incorporados en distintos niveles de capacidad productiva.

16/ Las políticas sociales han respondido en gran medida a impulsos de la demanda social, lo que hace que los grupos beneficiados no siempre sean los más carenciados sino aquellos con mayor "voz pública", mayor articulación al aparato social del Estado, mayor capacidad de presión, y mejor acceso a ofertas de servicios.

17/ Véanse, por ejemplo: Andrew Pearse y Mathias Stiefel, **Participación popular: un enfoque de investigación** (Separata de Socialismo y Participación No. 9); Angel Flisfisch, **Algunos problemas conceptuales en el análisis de la participación** (Documento interno de la CEPAL, preparado para el Seminario sobre Participación Social, Quito, noviembre de 1980); Antonio Elizalde, **The Semantics of Participation in the United Nations System: An Attempt of Analysis** (Documento de la Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala, Suecia); Fabio E. Velásquez C., **Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia** (Bogotá, Revista Foro, Año 1, No. 1, septiembre de 1986); José Luis Castagnola, **Participación y movimientos sociales** (Montevideo, Cuadernos del Claeh No. 39,

1986); y Pedro Demo, **Participacao é Conquista** (Fortaleza, Brasil, EUFC, 1986). Una síntesis de las imágenes prevalecientes de la idea de participación política en América Latina puede encontrarse en el texto de Aldo Solari, **Sobre participación política** (en **Participación social**, Quito, CONADE/ILES/CEPAL/ PNUD/DCTD), en especial las pp. 98-105.

18/ Ver Pearse y Stiefel, op. cit., p.92.

19/ Ver, por ejemplo, **Problemas generales de la participación**, de Francisco Guerra, en **Participación Social**, Quito, CONADE/ILPES/CEPAL/PNUD/DCTD, 1982, pp.51-79.

20/ Así, por ejemplo, la participación comunitaria que se lleva a cabo con objeto de resolver un problema específico de recreación o de alimentación al interior del vecindario, no incide sobre las condiciones existentes de equidad (o inequidad) si no logra, al mismo tiempo, articular demandas de manera efectiva para gestionar o exigir apoyo de recursos (de distinto tipo, desde asistencia técnica hasta dinero) a instancias en que se decide sobre asignación de recursos (municipio, ministerio, gobierno central, organismos técnicos descentralizados, Banco Central, etc.).

21/ Para esta distinción nos hemos apoyado en aportes sumamente heterogéneos al tema, tales como: Carlos Franco, **Participación y concertación en las políticas sociales**, Santiago, Revista de la CEPAL No. 37, pp.133-140; Martín Hopenhayn, **La participación y sus motivos, partes I y II**, en la revista Acción Crítica, Lima, diciembre de 1988 y junio de 1989; CEPAL-UNESCO-PNUD-UNICEF, **Bases para una Estrategia de Desarrollo Social Integrado para Ecuador**, Santiago, División de Desarrollo Social de la CEPAL, 1991; y de CLACSO, **Nuevas democracias y viejos Estados: entre la modernización dominante y la modernización emergente**, doc. de trabajo, 1990.

22/ El desafío de mayores niveles de equidad política en este ámbito le plantea a la transformación productiva exigencias considerables, dados los altos niveles de disgregación social que se registran actualmente en la región: "Las sociedades latinoamericanas están obligadas a realizar una transformación productiva que incrementa los componentes tecnológicos de los bienes, aumenta su competitividad y, por ende, mejora su inserción en los mercados internacionales(...) sea cual sea la estrategia, el proceso de modernización acentúa la fragmentación social...El problema reside no sólo en la falta de recursos para la asistencia pública. La cuestión de fondo consiste en la disgregación de la vida social." (Norbert Lechner, **En busca de la comunidad perdida**, Santiago, FLACSO, doc. de trabajo, pp.5-6). El problema, según Lechner, es cómo compatibilizar la demanda de comunidad en los sectores más disgregados, con las exigencias y consecuencias de la transformación productiva.

23/ Entendiendo que la descentralización democrática combina la descentralización administrativa con la desconcentración del poder.

24/ Utilizamos como base para esta parte el texto **Nuevas democracias y viejos Estados: entre la modernización dominante y la modernización emergente**, CLACSO, documento inédito, 1990. Dicho documento constituye, a su vez, la edición de una síntesis que CLACSO realizara previamente de una amplia recopilación de trabajos realizados dentro del marco del proyecto "Estado, sociedad y economía", ejecutado por CLACSO durante varios años y con el concurso de un amplio número de sociólogos y científicos políticos localizados en distintos países de la región.

25/ Según la expresión de García Pelayo retomada por Fernando Henrique Cardoso.

26/ Una ajustada definición de esta relación de clientelas la provee E. de Oliveira Nunes a partir del caso de Brasil, donde se refiere al clientelismo del siguiente modo: "Es un sistema de control del flujo de recursos materiales y de intermediación de intereses, en el cual no hay un número fijo ni organizado de unidades constitutivas. Las unidades constitutivas son agrupamientos, pirámides o redes que reposan en el intercambio generalizado. Las unidades clientelísticas con frecuencia disputan el control del flujo de recursos dentro de un territorio. La participación en redes clientelísticas no está codificada en ningún tipo de reglamento formal; los arreglos jerárquicos en el interior de las redes están basados en el consentimiento individual y no gozan de respaldo jurídico." ( E. de Oliveira Nunes, **Tipos de capitalismo, instituciones y acción social: notas para una sociología política del Brasil contemporáneos**, CLACSO, **Los conflictos por la creación de un nuevo orden**, Buenos Aires, 1987, p. 77).

27/ El colapso del modelo populista del Estado, al menos en su capacidad para responder a sus compromisos clientelares, no implica que el sistema de clientelas haya dejado de ser el principal mecanismo en el procesamiento político de demandas sociales. Este sistema sobrevive más allá del modelo populista en el cual se consolidó.

28/ Esta combinación de regímenes populistas con burocracia corporativa, relaciones clientelares y superposición de funciones, no ha sido homogénea en la región. Un primer tipo emana de movimientos populistas de envergadura (México, Argentina, Bolivia y Guatemala a partir de los años 40, y los gobiernos de Vargas y Goulart en Brasil), y coexisten allí un fuerte bloque popular y tendencias corporativas y de clientelismo político. Un segundo tipo se refiere a casos donde la expansión estatal se acompañó con el fortalecimiento del sistema de partidos (Uruguay y Chile desde fines de los 30, Costa Rica con Calderón Guardia y Figueres, Venezuela desde 1959 y Colombia después de la llamada época de la

violencia). Un tercer tipo lo componen países con ciclos tardíos o débiles de reforma estatal: por un lado, el Ecuador con Velazco Ibarra, donde la democracia política se combinó con sesgos clientelares y caudillistas y con escasa participación social autónoma; por el otro lado, el predominio de gobiernos dictatoriales prebendalistas, militares, y con escasa capacidad de integración social, como fueron los casos de Honduras, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Paraguay.

29/ Recordemos, citando a Jorge Graciarena, que "las políticas de masas del Estado populista fueron autoritarias y verticalistas, de acuerdo en muchos aspectos con patrones tradicionales de seguimiento al líder político percibido como caudillo y de apelación y movilización nacionalista pero no clasista. Su fórmula política consistió en la apertura controlada del universo político, sin por eso democratizar el acceso al Estado..." (Jorge Graciarena, **El Estado latinoamericano en perspectiva: figuras, crisis, prospectiva**, en Pensamiento Iberoamericano, No. 5a (La Reconstitución del Estado), Madrid, enero-junio 1984, p. 58). Para un análisis exhaustivo de la tradición populista en la región, así como de situaciones caracterizadas como de fuerte presencia nacionalista-populista, véase Alain Touraine, **Actores sociales y sistemas políticos en América Latina**, Santiago, PREALC, 1987, pp. 139-170.

30/ Enzo Faletto y Germán Rama, **Cambio social en América Latina**, en Revista Pensamiento Iberoamericano No. 6, Madrid, julio-diciembre 1984, p. 15.

31/ Fernando Henrique Cardoso, **La sociedad y el Estado**, en Revista Pensamiento Iberoamericano No. 5a, enero-junio 1984, Madrid, p.35.

32/ Conviene señalar que el populismo se ha visto básicamente estrangulado por: i) factores socio-económicos, que han desgastado los liderazgos populistas por la falta de disponibilidad de rentas estatales para negociar la adhesión popular a cambio de una expansión en la oferta de servicios, y por el desdibujamiento de una dinámica educación-empleo que pudiera sostener las expectativas de movilidad social; ii) factores políticos, como el aplastamiento de regímenes tradicionales de raigambre populista por parte de gobiernos militares de corte autoritario, o por la imposición de soluciones burocrático-autoritarias en el cauce político de la modernización; y iii) factores institucionales, tales como la pérdida de funcionalidad y de legitimidad de formas populistas de articulación entre actores estatales y actores de la sociedad civil (sobre todo el caudillismo, el corporativismo y la falta de canales democráticos de mediación entre el líder y las masas). Todo esto no significa que la cultura populista haya sido desarraigada de la región. Por el contrario, baste considerar los procesos electorales para comprender hasta qué punto dicha cultura tiene aspectos vigentes y rebozantes.

33/ Las sociedades de la región son complejas no sólo en el sentido que se le atribuye a las sociedades industriales o postindustriales, vale decir, por la diversificación de procesos productivos y de intereses de grupos sociales. A ello hay que sumar el efecto de complejización generado por la heterogeneidad estructural y una modernización fragmentada, propio de nuestros países.

34/ En otro trabajo hemos mostrado como en el modelo de Estado Planificador difundido desde la segunda posguerra, el Estado era concebido simultáneamente como **meta-actor** (árbitro entre todos los actores) y como **mega-actor** (el Gran actor del desarrollo). Ver, al respecto, Martín Hopenhayn, **Crisis de Legitimidad en el Estado Planificador**, ILPES, documento de trabajo, 1988.

35/ Nos basamos, en este punto, en el artículo de Carlos Franco, **Políticas sociales: desarrollo, participación y concertación**, Santiago, ILPES, 1988.

36/ La organización social de los pobres cumple aquí una doble función. En primer lugar -desde arriba hacia abajo- capitaliza la oferta estatal de servicios y programas sociales mediante la participación de los propios beneficiarios. En segundo lugar -desde abajo hacia arriba- opera como dique de contención frente a grupos organizados de intereses corporativos, y frente a agentes externos de presión que, contra todo discurso de desarrollo con equidad, inhiben la voluntad redistributiva de los gobiernos.

37/ Tal vez la síntesis más acabada es la realizada por Alain Touraine en el libro citado, **Actores sociales y sistemas políticos en América Latina**. También existe una copiosa recopilación por países realizada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) entre 1986 y 1989.

38/ Véase, al respecto, el análisis de los agentes sociales formulado por Marshall Wolfe en **Democratic Politics and Policy Formation in Latin America at the Beginning of the 1990's**, CEPAL, documento de trabajo, noviembre de 1989, pp.4-12.

39/ Un caso ilustrativo citado por Marshall Wolfe (op. cit.) es el de la empresa minera estatal COMIBOL en Bolivia, que redujo su contingente de empleados de 27.000 a 9.000 entre 1985 y 1987.

40/ Esta segunda opción despierta especial simpatía en quienes se han ocupado de estudiar y valorizar los llamados "nuevos movimientos sociales". Ver, por ejemplo: Tilman Evers, **Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais**, CEBRAP, Brasil, abril de 1984; José Luis Castagnola, **Participación y movimientos sociales**, en Cuadernos del CLAEH, No. 39, Montevideo, 1986; Luis Razeto, **Economía de solidaridad y mercado democrático**, Santiago, Programa de Economía del Trabajo, 1984-85; Elizabeth Jelin (comp.), **Movimientos sociales y democracia emergente**, Buenos Aires, Centro

Editor de América Latina, 1987; Eduardo Ballón (edit.), **Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden**, Lima, Desco (s/f); Fernando Calderón y Mario dos Santos, **Movimientos sociales y gestación de cultura política; pautas de interrogación**, en **Cultura política y democratización**, Santiago, FLACSO/CLACSO/ICI, 1987; y Enzo Faletto, **Propuestas para el cambio. Movimientos sociales en la democracia**, Caracas, Nueva Sociedad No. 86, 1988).

41/ Véase la bibliografía citada en la nota anterior. Los nuevos movimientos sociales incluyen asociaciones de moradores, iniciativas de autogestión comunitaria, asociaciones de vendedores ambulantes, grupos de auto-ayuda en zonas suburbanas pobres, etc. En zonas rurales incluye a movimientos campesinos, parceleros e indígenas.

42/ "Se pueden evaluar las prescripciones comunitarias antiestatales para lograr la democracia directa y la reciprocidad, como tendencias probablemente secundarias, aunque de importancia política en la evolución de las mayorías urbanas, y rechazar también las soluciones paternalistas burocráticas por no ser eficaces ni compatibles con los valores democráticos." (CEPAL, **Transformación productiva con equidad**, op. cit., p. 60).

43/ Para el caso peruano, José Matos Mar ha enfatizado el desborde popular producido por efecto de la aguda incapacidad del Estado y del sistema político para articularse con el mundo popular y por el efecto de informalización de la sociedad agudizado por la crisis: "Esta presión de mayorías sobre la estructura del Estado, para obtener una mayor participación en los asuntos nacionales y en los beneficios de la modernidad, se opone a la rigidez excluyente del aparato institucional y su ordenamiento jurídico." (José Matos Mar, **Desborde popular y crisis del Estado**, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1987, 5a. edición, p.19). Fernando Calderón y Mario dos Santos señalan, en base a un extendido estudio de las experiencias nacionales de los movimientos sociales, que "resulta inconcebible la satisfacción perdurable de demandas de ciudadanía social y de participación en la toma de decisiones (demandas constantes de los movimientos sociales) sin una superación de limitaciones institucionales...la renovación de la democracia en la región, si combina acciones provenientes del sistema político y de los movimientos sociales, se orientará en favor de una integración entre democracia política y democracia social." (**Movimientos sociales y democracia: los conflictos por la constitución de un nuevo orden**, en **Los conflictos por la constitución de un nuevo orden**, CLACSO, 1987, pp.15 y 17).

44/ Lo que incluye los ejércitos privados en sectores de cultivo de la coca, grupos guerrilleros y de contrainsurgencia, y grupos armados al servicio de grandes latifundistas.

45/ El caso más llamativo registrado últimamente es el de las movilizaciones indígenas que, en junio de 1990, paralizaron el tránsito de carreteras en Ecuador y acudieron personalmente a discutir con el presidente en Quito. En el caso de los países andinos puede observarse, por razones culturales, mayor capacidad de presión política por parte del campesinado, debido a la milenaria tradición de organización colectiva de los pueblos indígenas asentados en la sierra.

46/ Si bien este patrón es el que prevalece, la apertura democrática ha permitido a algunas organizaciones sociales rurales entrar en alianzas políticas y negociar con el Estado. En ese marco, "los viejos problemas en muchos países aún no resueltos, de la monopolización de la tierra y la reforma agraria, se replantean en nuevos contextos, a medida que los campesinos sin tierra se desplazan hacia el interior y lidian con grandes empresas y con los habitantes autóctonos." (CEPAL, **Transformación productiva con equidad**, op. cit., p. 61).

47/ De allí, por ejemplo, la aparición de figuras en que se combina el carisma populista con programas de gobierno de clara orientación neoliberal.

48/ Con fines ilustrativos conviene citar el siguiente pasaje del libro ya citado de José Matos Mar en relación a los dos mundos del Perú: "Por un lado el Perú Oficial de las instituciones del Estado, los partidos, la banca y las empresas, los sindicatos, las universidades y colegios, las Fuerzas Armadas y la Iglesia; de los tribunales, la burocracia y el papel sellado;; de la cultura exocéntrica. Y, por el otro, el Perú Marginado: plural y multiforme; del campesinado y la masa urbana, de las asociaciones de vecinos, los cabildos tradicionales, las rondas y los varayoc; de los talleres clandestinos, los ambulantes y las economías de trueque, de reciprocidad y de mera subsistencia; de los cultos de los cerros, la espera de Inkarrí y la devoción a las santas y beatas no canonizadas..." (op. cit., p.99).

49/ Ver el texto recién citado de Calderón y Dos Santos, pp. 26-29.

50/ Llama la atención, por ejemplo, en los países andinos, el papel de la comunidad campesina de raigambre indígena como eje de supervivencia y organización en nivel micro. En este caso existe toda una cultura organizativa para la subsistencia que explica las economías andinas en un contexto cultural específico. (Véase el trabajo de Carlos Franco, **Políticas sociales en tiempos de crisis**, Vol.1, CEPAL, División de Desarrollo Social, pp. 40-41).

51/ "La mayoría de estas iniciativas son demasiado localizadas y heterogéneas en sus objetivos inmediatos como para participar de manera coherente en la vida política nacional." (Marshall Wolfe, op. cit., p. 22). En el mismo documento, el autor enfatiza que la participación desde la base muestra, en la región, contradicciones

históricas entre la voluntad de participación democrática y el sesgo autoritario, paternalista o clientelar en los tradicionales enfoques "participacionistas" (ver op. cit., pp. 22-26).

52/ Para este punto, dado que lo que interesa es la dimensión de escala, llamaremos "organizaciones de base" a los nuevos movimientos sociales. La literatura hace uso de ambos términos. Gran parte de los nuevos movimientos sociales están compuestos por organizaciones de base, cuyo eje de acción es mucho más territorial que sectorial. De allí la importancia decisiva de los poderes locales como mediadores de sus demandas.

53/ Se trata del Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, Santiago, Sede de la CEPAL, julio de 1964.

54/ Ver Marshall Wolfe, op. cit., p. 23.

55/ Por agotamiento del modelo populista, rechazo a soluciones clientelares, lecciones aprendidas luego de duras experiencias de gobiernos represivos, crisis de los grandes partidos de masas y del sesgo estatista en la solución de todos los conflictos sociales, etc.

56/ Recordemos que las Organizaciones No Gubernamentales se han expandido notoriamente desde fines de los años 70 y a lo largo de toda la década pasada en muchos de los países de la región. Esta expansión ha tenido, probablemente, las siguientes causas: la crisis del modelo asistencial-estatista en el apoyo a los sectores más carenciados, lo que dejó un espacio vacío que pasó a ocupar, en alguna medida, el llamado sector privado-solidario en el que se insertan las ONGs; la supresión de la actividad político-partidaria en países que padecieron la represión de gobiernos autoritarios, lo que hizo que muchos militantes se desplazaran hacia otras formas de compromiso social, y adoptaran la modalidad generada en las ONGs; y el ímpetu adquirido por instancias eclesiales en el apoyo al mundo popular, lo cual también abrió la posibilidad de mayor inserción, por esa vía, a organizaciones no gubernamentales articuladas con organismos de Iglesia. Si bien es difícil evaluar la cobertura y continuidad que puedan alcanzar las ONGs en su relación de apoyo al mundo popular, existen países en la región que cuentan ya con una densa red de ONGs que ejecutan una gran cantidad y diversidad de proyectos en interacción directa con grupos de pobreza. Estos proyectos tienen, además, la particularidad de estimular la interacción y retroalimentación continua entre los "expertos" y los beneficiarios, y buscan generar en el espacio popular distintas formas de participación ciudadana en la gestión de recursos, el reclamo de derechos y la satisfacción colectiva de carencias básicas. Por todo ello puede resultar muy fecundo privilegiar estas redes de ayuda como eslabón que acerque el sistema político a las demandas populares.

57/ Una estrategia de desarrollo social integrado tendrá que trascender el alcance de los programas de emergencia o de compensación, así como el sesgo sectorial del aparato estatal-social. Se trata de un conjunto articulado de políticas y programas en que se combinan, fundamentalmente, dos objetivos: la satisfacción de necesidades básicas de los sectores más carenciados (mejorando el acceso de los más pobres a los servicios, mejorando los servicios sociales que utilizan los más pobres, extendiendo programas intersectoriales en el campo público-social, y complementando esto con programas especiales de "emergencia" adecuadamente focalizados); y el aumento de la capacidad productiva y de generación de ingresos en los sectores más excluidos respecto del sector moderno (vía capacitación, créditos preferenciales, mejores términos de comercialización, mayor dotación técnica, etc.). Véase, como ejemplo, la reciente propuesta formulada para Ecuador por parte de un trabajo interagencial de CEPAL-UNESCO-PNUD-UNICEF, **Bases para una Estrategia de Desarrollo Social Integrado para Ecuador**, División de Desarrollo Social de la CEPAL, op. cit.

58/ El apoyo social y la participación comprometida de un espectro amplio de sectores medios y bajos en los planes, otorgaría la legitimidad que requiere el organismo planificador para que los planes que aprueba no sean desatendidos desde otras instancias estatales, o para evitar que los cambios de gobierno redunden en la discontinuidad crónica que caracteriza muchos planes de desarrollo de mediano plazo que se han diseñado en los países de la región. Un acuerdo social amplio sobre políticas integradas de desarrollo de los sectores menos productivos permitiría evitar que la rotación de clientelas en los cambios de gobierno priven sobre el compromiso de alcanzar las metas propuestas en los planes previamente concertados.

59/ De suma importancia en este punto es la coordinación del organismo central de planificación con los organismos de planificación o programación en los municipios, pues son éstos los canales para transmitir demandas y "feedbacks" hacia el organismo central. Sobre el papel de los municipios en la equidad política volveremos más adelante.

60/ Para el caso es necesario orientar sistemas de información y gestión a fin de evitar que los procesos de planificación participativa -con presencia de actores que plantean sus demandas y exteriorizan sus conflictos- se empantanen por problemas de desinformación y/o descoordinación. deberá, pues, aprovecharse el potencial de la informática para catastrar tanto la demanda de servicios como el uso de la oferta existente de servicios en los sectores de bajos ingresos.

61/ De especial importancia es contar con instrumentos jurídicos o político-institucionales para contrarrestar la acción corporativizada del sector financiero privado, o de gremios del sector empresarial, cuando éstos desestabilizan las economías

nacionales como mecanismo de presión contra políticas redistributivas del Estado.

62/ El proyecto de CLACSO sobre Estado, Economía y Sociedad en América Latina, realizado con el concurso de una amplia red de consultores nacionales entre 1986 y 1989, y al cual ya hemos hecho referencia, se ubica en esta línea intermedia.

63/ En este aspecto la contribución más conocida ha sido la de Hernando de Soto para el caso peruano, en **El Otro Sendero**, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1987.

64/ "En este sentido se argumenta que, en escenarios sociales competitivos, como son los latinoamericanos, la única manera de lograr que los grupos pobres tengan acceso a los bienes y servicios que se ofertan por el aparato estatal es logrando, previamente, que sean efectivamente "grupos", esto es, que tengan un mínimo de organización que les permita actuar en la vida social y política, reclamando y defendiendo sus derechos e intereses." (CONADE-ILPES-CEPAL-PNUD-DCTD, **Participación Social**, Quito, 1982, p.9).

65/ Ver, al respecto, el esclarecido análisis de Guillermo Campero en su libro **Entre la sobrevivencia y la acción política: Las organizaciones de pobladores en Santiago**, Santiago, ILET, 1987.

66/ Sobre el papel potencial de las ONGs, una síntesis oportuna puede encontrarse en el artículo de Ramón Vargas, **El rol de interfase de las organizaciones no gubernamentales**, en **Sociedad civil y cultura democrática**, Santiago, CEPAUR, 1989.

67/ Existen múltiples trabajos sociológicos y antropológicos producidos en los países andinos, sobre todo en el Perú, en los que se destaca la presencia de las culturas organizativas de origen andino tanto en zonas rurales como urbanas. Véanse, al respecto, los últimos trabajos de Aníbal Quijano, por ejemplo **Otra noción de lo privado, otra noción de lo público: notas para un debate latinoamericano**, CEPAL, Santiago, documento de trabajo, 1987. El autor llama la atención sobre la persistencia de una cultura de la reciprocidad en la cultura andina, que ha resistido todos los embates de la modernización capitalista, y que funciona como una forma de lo privado no-individual. Señala Quijano que "La organización solidaria y colectiva, democráticamente constituida, que repone la reciprocidad como el fundamento de la solidaridad y de la democracia, es actualmente una de las más extendidas formas de la organización cotidiana y de la experiencia vital de vastas poblaciones de América Latina, en su dramática búsqueda de organizar la sobrevivencia y la resistencia a la crisis y a la lógica del capitalismo del subdesarrollo." (P.12). Quijano llama la atención sobre la experiencia de la "barriada" en el Perú, donde la sobrevivencia está organizada sobre estas bases de raigambre andina, y que suma alrededor del 70% de la población urbana del país. Tres rasgos son destacados por Quijano a este respecto: en

primer lugar, que estas formas organizativas no son dispersas sino que tienden a nuclearse en redes cada vez más vastas. Segundo, que no actúan divorciadas de las organizaciones modernas, sino que las atraviesan y las modifican. Tercero, que esta esfera de lo **privado social** adquiere

68/ Los Rimancuy son asociaciones indígenas que tienen por objeto levantar sus demandas frente al Estado. Véase, en este trabajo, el recuadro correspondiente.

69/ Hasta ahora las políticas culturales se han asociado a políticas para la regulación de la producción artística e intelectual, programas de recreación y algunas acciones educativas. Extender la noción de política cultural obliga, en primer lugar, a integrar en la discusión el concepto amplio de cultura, como visión de mundo y como forma de organizar la vida cotidiana. Este concepto amplio de cultura existe desde hace mucho en el trabajo de los antropólogos y los científicos sociales, pero ha sido magramente incorporado en el diseño de políticas culturales, que siguen operando con un concepto más bien "ilustrado" de la cultura.

70/ Se ha sostenido la necesidad de múltiples tipos de municipios, sobre todo cuando se considera que el municipio constituye la unidad político-territorial más idónea para promover la participación social: "Son obvias las diferencias entre las necesidades de los gobiernos rurales y urbanos; entre éstos existen los metropolitanos y otros subtipos. Caben similares diferencias entre los rurales." (Eduardo Palma, **La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad**, ILPES, documento de trabajo, octubre 1985, p. 38).

71/ Entendemos aquí por **demandas estratégicas** aquellas que cada actor social-regional se plantea en función de su inserción en el desarrollo de la región, tanto en términos de su inserción productiva como de los beneficios que espera obtener del patrón de desarrollo privilegiado para la región.

72/ "La relevancia política de los espacios municipales, provinciales y/o regionales que experimenta el continente es producto tanto de la recesión económica y de las políticas de "ajuste estructural" como de los procesos de democratización. Las políticas de descentralización testimonian esta politización, pero en general tienden a adecuarse a la lógica del ajuste, buscando fragmentar las demandas y segmentar los conflictos, reducir unilateralmente los gastos de la administración central (sobre todo a través de privatizaciones) y manipular clientelaramente el voto local." (CLACSO, **Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre**, 1990, tesis 7).

73/ Si bien la comunidad campesina es el tipo de organización territorial más difundida en los países andinos y en los sociedades centroamericanas de fuerte presencia indígena, no es menos cierto que distintas formas de organización campesina también cuentan con amplia trayectoria en otros países de la región, aunque no tengan la continuidad que se observa en los primeros.

74/ Existen países en los cuales, a partir de la década pasada, los municipios han adquirido un ímpetu inusitado como transmisores de demandas populares. Tal es el caso del Perú, donde desde 1980 el municipio ha desempeñado un rol central en el desarrollo del movimiento popular: "Tradicionalmente despojados de recursos, de funciones y ciertamente de poder real, los municipios han logrado aparecer, sin embargo, como espacios accesibles al pueblo y a sus organizaciones, con liderazgos que han permitido encabezar la protesta e incluir dentro de la lucha cotidiana la ampliación de funciones municipales y presencia de esta instancia como representativa de la población organizada...Incluso alcaldes gobiernistas han terminado involucrados en la lucha popular, particularmente intensa por el centralismo del Estado peruano." (Henry Pease García, **Movimientos populares, municipios y Estado**, en Revista **Pensamiento Iberoamericano**, Madrid, No. 5a, enero-junio 1984, p. 137).

75/ Véase el artículo citado de Henry Pease García en la nota anterior.

76/ Nos referimos a la red de Organizaciones No Gubernamentales y de Iglesia que trabajan en acciones de apoyo de distinto tipo a sectores de base (capacitación técnica, animación cultural, capacitación organizacional, desarrollo comunitario, etc.)

77/ Véase al respecto el trabajo colectivo realizado por CEPUR y publicado por la Fundación Dag Hammarskjöld, **Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro**, Uppsala, Development Dialogue, diciembre de 1986.

78/ Existen muchos precedentes en la región de ONGs que se articulan con poderes locales para coordinar acciones de apoyo social.