

INT-1847



# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (1847)~~

## PROGRAMA DE CAPACITACION

Palma  
5ª clase

Documento OPS - 26

pag. 4 a 24

PROBLEMAS GENERALES DE LA PARTICIPACION ✓

Francisco Guerra *García*

✓ El presente documento que se distribuye se ha tomado de La participación popular y la experiencia peruana (1968-1975), documento escrito para el Programa de Investigación de ILPES, Lima, 1980.  
85-6-834



## PRIMERA PARTE: PROBLEMAS GENERALES DE LA PARTICIPACION.

### 1. LA IMAGEN CONVENCIONAL.

Si en el estudio de la participación se intenta aprehender la imagen que las capas más amplias de la población tienen respecto de ella, es muy probable que podamos comprobar que su percepción está referida a una estrecha perspectiva que incluye básicamente la participación electoral y, dentro de ella, a aquellos eventos que tienen por objeto la designación de los titulares del poder ejecutivo, el poder legislativo y los gobiernos regionales y locales. Se trata de la imagen de una participación delegada, cuyo ejercicio efectivo para las mayorías representadas -allí donde existen gobiernos representativos- se reduce al voto emitido con determinada periodicidad. Ella ciertamente no es la de las minorías militantes que hacen una efectiva vida partidaria o pertenecen y actúan en las instituciones gremiales obreras y campesinas en cuyo caso las posibilidades y grados de participación son mayores.

Esta imagen de la participación considerada como una secuencia de actos aislados de naturaleza individual es una representación empobrecedora, puesto que generalmente no considera muchos de los principales aspectos de este fenómeno multiforme y pluridimensional. Ella no tiene en cuenta desde un punto de vista estrictamente político, el importante rol que corresponde a los partidos y a los grupos de presión como organismos de mediación en los procesos de toma de decisión en los distintos niveles del ejercicio del poder y dentro de los partidos y grupos de presión soslaya los procedimientos y mecanismos que aseguran o expropian la capacidad decisoria de sus miembros.

Esta imagen convencional tampoco otorga la atención necesaria a la naturaleza y mecanismos de la toma de decisiones en el centro de trabajo. Por el contrario, concentra su atención preferentemente en la lucha sindical por mayores salarios y mejores condiciones de vida, relegando o desconociendo las posibilidades de implantar formas de coparticipación en la gestión, el excedente y el patrimonio de las empresas o la propia constitución de instituciones autogestoras.

Finalmente, en la medida en que la acción de los grupos o clases sociales dominantes logran imponer sus intereses, impregnando la sociedad con sus valores, se desconoce los derechos de las minorías a expresarse y educarse en su propia lengua -v.g. en la educación inicial y básica y los sistemas de administración de justicia-, a acceder a los medios de comunicación masiva, a defender sus peculiares modalidades organizativas, a impedir el despojo de sus recursos naturales, a mantener el delicado equilibrio de sus sistemas ecológicos, etc.

Estas breves notas sobre algunas de las características de la imagen más generalizada de la participación están orientadas a mostrar la naturaleza de las percepciones y actitudes que se desea modificar. Desde nuestro punto de vista, lo que interesa es la construcción de una sociedad participatoria. Ello se logrará en la medida en que la estructura y la dinámica de ejercicio del poder se concreten en una constelación de instituciones y un estilo de comportamiento individual y grupal que permita la realización humana en un ámbito creciente de opciones y capacidades decisorias.

## 2. LA PARTICIPACION COMO OBJETO DE LAS CIENCIAS SOCIALES.

En un contexto internacional cada vez más interdependiente, cuya situación para ser bien comprendida requiere que se la conciba como un todo resultante "de un sistema de explotación que beneficia a una estructura de poder basada esencialmente en el mundo industrializado"<sup>1</sup>, asistimos a un proceso progresivo de concentración del poder que por diferentes vías -aparatos estatales cada vez más fuertes, desarrollo de las empresas transnacionales, minorías gobernantes estrechamente asociadas a empresas monopólicas, partidos políticos de organización vertical y cupular, etc.- tiende a despojar a la colectividad de su capacidad efectiva de participar en las decisiones que afectan su destino.

---

1. "Qué Hacer". Informe Dag Hammarskjold 1975. Suecia 1975. P.5

Probablemente, la conciencia de este fenómeno es la causa principal del significativo desarrollo de las investigaciones sobre la participación. Ahora bien, se trata de un concepto multívoco cuya significación varía de modo sustantivo en el lenguaje académico y en la práctica política .

Desde una perspectiva académica su contenido cambia según la disciplina que se cultiva, de acuerdo al nivel de complejidad de las relaciones del universo que constituye el objeto del análisis -individual, grupal, nacional o internacional- y en función de la escuela, corriente o tradición de pensamiento del autor. Debiendo también considerarse que el término participación no se refiere a "un fenómeno singular y delimitado sino más bien a un conjunto de procesos... relacionados con la toma de decisiones... y que se encuentran en el centro de la intersección de distintas disciplinas tales como la psicología social, la sociología, la economía y las ciencias políticas"<sup>2</sup>.

#### 2.1. La Participación como Intervención en los Procesos de Toma de Decisiones.

Partiendo de una noción del poder que lo caracteriza como la capacidad de tomar decisiones que comprometan el destino de una colectividad determinada<sup>3</sup>, la participación puede ser definida como la capacidad de intervenir en los procesos de toma de decisiones y en la ejecución o crítica que su realización implica.

En un trabajo recientemente publicado<sup>4</sup>, Carlos Franco propone una serie de criterios que enlazan un conjunto de temas centrales de la problemática de la participación, describe las secuencias y etapas en los procesos de toma de decisiones, desarrolla algunos conceptos complementarios para el análisis del problema y, finalmente, ofrece un conjunto de definiciones que por considerar una amplia y multidisciplinaria bibliografía pueden ser útiles para el tratamiento posterior de la participación en diferentes contextos sociales y políticos, las estrategias participativas y el desarrollo de la experiencia peruana.

---

2. FRANCO, Carlos. "Participación en Decisiones". Ediciones CEDEP. Lima, Perú 1979 . P. 1

3. LADRIERE, Jean. "Le Pouvoir". En: "Pour une Démocratie Efficace". Lovaina, Bélgica 1965.

4. FRANCO, Carlos. Op. Cit.

## 2.2. El Poder Escaso.

La desigualdad de los integrantes de un grupo -ingresos, instrucción, prestigio, etc.-, cualesquiera que sea la naturaleza, magnitud o calidad de sus actividades, se expresa también en la diferente posición y potencialidad de sus miembros respecto de la capacidad de participar en los procesos de tomas de decisión. Como consecuencia de esta desigualdad, cuya dinámica se expresa históricamente en el movimiento de lucha de grupos y clases sociales, la relación de poder como forma específica de relación sociopersonal se convierte en una relación conflictual, porque el poder -o su ejercicio- es un "bien escaso".

Esta escasez no es una condición intrínseca de las relaciones de poder, sino que constituye la modalidad concreta de su estructuración en las sociedades en que nos ha tocado vivir. El carácter centralizado, privatista y excluyente de las actuales estructuras de poder no constituye una realidad inmodificable, aunque puede considerarse que los plazos históricos para su reestructuración sean necesariamente largos. Ahora bien, la noción de escasez puede referirse también "a la percepción o representación que del poder elaboran subjetivamente sus potenciales usuarios... las personas o grupos sociales que pueden experimentar subjetivamente que el poder es un recurso fijo, limitado e inexpandible... y la relación entre estos diferentes significados revela la circularidad del poder escaso: la escasez remite a su privatización y centralización y ésta a su vez, a la percepción de escasez por quienes no lo disponen. De lo anterior se infiere el carácter necesariamente conflictivo de la temática de la participación en tanto y en cuanto cuestiona el basamento real y teórico de todos los sistemas de relación interpersonal, grupal, institucional y societaria que construyen el poder como un recurso escaso"<sup>5</sup>.

## 2.3. Secuencias del Proceso de Toma de Decisiones.

A fin de fundamentar y explicar el sentido de las diferentes definiciones y tipos de participación, Franco reconoce ocho posibles se-

---

5. Ibid. pp. 3 y 4.

cuencias del proceso de toma de decisiones, las organiza en etapas y en función de ellas, después de establecer ciertos criterios sobre la posibilidad de intervención de los participantes potenciales, propone seis definiciones alternativas de participación. Dichas definiciones varían fundamentalmente según la mayor o menor intervención en las secuencias del proceso decisorio.

- (1) Reconocimiento de la existencia de problemas, actividades o tareas con respecto a las cuales es necesario adoptar decisiones.
- (2) Disposición de información sobre la naturaleza, vinculaciones y contexto del(os) asunto(s) materia de una eventual decisión.
- (3) Proposición de alternativas de interpretación, decisión y cursos de acción aconsejables en relación con el(los) asunto(s) materia de decisión.
- (4) Intercambio o confrontación de informaciones y posiciones con respecto al asunto(s) materia de decisión.
- (5) Toma de decisiones.
- (6) Planificación de su ejecución.
- (7) Ejecución de las decisiones adoptadas.
- (8) Evaluación del producto(s), proceso(s) y consecuencia(s) de las decisiones ejecutadas.

#### 2.4. Etapas del Proceso de Toma de Decisiones.

- (1) Elaboración de las decisiones. Este momento refiere todas aquellas secuencias caracterizadas por el propósito de organizar las condiciones preparatorias que hacen posible la toma de decisiones. Se integran aquí las secuencias (1), (2), (3) y (4) señaladas anteriormente.
- (2) Adopción de las decisiones. Este momento refiere la secuencia en la cual se elige o genera una alternativa y se define el curso de acción a seguir. La secuencia (5) expresará esta etapa.

- (3) Ejecución y control de las decisiones. Este momento refiere la planificación y realización de la decisión e involucrará las secuencias (6) y (7) señaladas previamente.
- (4) Evaluación de las decisiones. En esta etapa se confronta el producto y consecuencias de las decisiones con los propósitos u objetivos que permitieron adoptarla. A este momento corresponde la secuencia (8).

#### 2.5. Condiciones de los Participantes Potenciales.

- (1) Grado en que los participantes se ven afectados por la decisión.
- (2) Grado de intensidad de la valoración del asunto materia de decisión.
- (3) Experiencia y conocimientos respecto de los asuntos materia de decisión y de los procesos de toma de decisión.
- (4) Grado de información específica disponible respecto del asunto materia de decisión.
- (5) Posición de poder relativo.
- (6) Recompensas o sanciones registradas por los participantes potenciales en sus intervenciones en los procesos de toma de decisión.

#### 2.6. Definiciones de Participación.

##### 2.6.1. La Participación Definida como Intervención en la Preparación de Decisiones.

En esta definición, la participación individual queda reducida a la incorporación a organizaciones y a las actividades que en ellas se despliega y, en el plano institucional, a la existencia y grado de extensión de su membrecía y actividades. Esta definición referida principalmente a las dos primeras secuencias, considera ciertas condiciones que facilitan la incorporación en el inicio del proceso de toma de decisiones y es consecuencia de los estudios de participación política

en los que los indicadores escogidos son generalmente la afiliación a organizaciones cívicas o políticas, la cotización, el grado de información disponible o el activismo político, etc.

#### 2.6.2. La Participación Definida como Influencia y como Consulta.

La participación definida como influencia no implica tampoco presencia directa en la etapa decisoria, ni cuestiona el monopolio privado o centralista del poder. La definición considera la influencia grupal de los subordinados en las secuencias superiores de la primera etapa y es fruto de los estudios sobre comportamiento organizacional propios de la psicología industrial.

La participación como consulta resulta una variante institucionalizada de la definición de la participación como influencia. Ella considera la presencia de los subordinados en organismos de asesoría y consulta reconocidos por la autoridad y empleados para lograr información, intercambio de opiniones y previsión de actitudes respecto de posibles decisiones. A través de estos procedimientos el poder precisa las consecuencias de las opciones alternativas, identifica o genera consensos y facilita la ejecución de las decisiones.

#### 2.6.3. La Participación Definida como Delegación.

Esta concepción se refiere a la delegación de funciones que realiza el poder a los grupos subordinados. La delegación se orienta generalmente a los asuntos marginales al poder central, no cubre la etapa central del proceso de toma de decisiones, mantiene la desigualdad ante el poder y convalida o refuerza la estructura decisional existente. Franco señala que si la delegación obtenida es fruto de la iniciativa y presión de los subordinados cambia el significado de la participación.

#### 2.6.4. La Participación definida como Control.

Esta concepción tiene en cuenta las tareas de vigilancia, supervisión, seguimiento o control realizadas por los subordinados respecto de la ejecución de decisiones en las cuales no intervinieron directamente. Ella puede también referirse a las tareas de registro y evaluación de decisiones ajenas a su participación y poder permitir corregir o anular el desarrollo de opciones tomadas. En este sentido la participación está restringida a la intervención en las etapas ejecutivas y evaluativas del proceso de toma de decisiones.

#### 2.6.5. La Participación como Intervención en las Decisiones.

De acuerdo a esta definición, participar es decidir. La participación en las posibilidades óptimas debería incluir la intervención directa en las principales etapas del proceso decisional. Pero, dada la creciente extensión y complejidad de los objetos materia de decisión, cuando el grupo objeto del análisis alcanza una magnitud determinada\* los procedimientos de la democracia directa no funcionan como mecanismos eficientes. Surgen así, necesariamente, mecanismos y órganos de gobierno basados en la representación. Frente a ellos no es posible "recetar" fórmulas universales respecto de la duración de los mandatos, las posibilidades de reelección y los necesarios mecanismos de descentralización y desconcentramiento.

Sin embargo, cabría añadir dos comentarios sobre ciertos aspectos vitales para el avance de la participación en cualquier grupo o institución. El primero se refiere a la necesidad de un flujo adecuado de información

---

\* No es posible precisar esta magnitud, pero es necesario reconocer que no solamente en las decisiones que afectan a una sociedad en su conjunto, la posibilidad de participar en todas las secuencias o etapas del proceso decisional resulta imposible. Ya en las medianas empresas autogestionarias, el recurso exagerado de la asamblea -asambleísmo- acarrea graves dificultades. Tratándose de problemas concretos que requieren respuestas situacionales, el criterio a seguir, teniendo en cuenta las exigencias de la eficiencia, debería ser el del "mínimo de intermediación". Podría agregarse que si el criterio que prima para la constitución de una empresa es el de la participación, parecería aconsejable evitar el gigantismo empresarial.

desde el centro de la estructura de poder hacia todos los miembros del grupo y, el segundo, consecuencia del primero, apunta al ineludible problema del logro de una visión global del universo en el que se participa: familia, empresa, partido o gobierno.

No es posible intervenir con acierto en un proceso de toma de decisiones, si no se dispone de los conocimientos e información que permitan valorar el asunto en materia y ponderar las principales consecuencias de los cursos alternativos de acción entre los que se debe optar.

Esta verdad de perogrullo debe ser muy tenida en cuenta en la práctica diaria de la participación y, sobre todo, en los países de desarrollo desigual. Tanto en las empresas como en los gobiernos, las diferencias de nivel de instrucción e información entre patronos o gobernantes y trabajadores o gobernados son muy grandes. El monopolio del conocimiento y la información constituye, sin duda alguna, factor fundamental para que las estructuras de poder exacerben su carácter centralizado privatista y excluyente. Desde una perspectiva internacional con relación al conocimiento y concentración de la información científica y tecnológica las consecuencias son las mismas.

En el mismo sentido, pero centrando el problema en el plano de la realización humana, las consecuencias que se desprenden del proceso de división del trabajo y la especialización en el conocimiento y calificación profesional, en un mundo que se reduce gracias al portentoso avance de las técnicas de información, plantean la paradoja de un proceso paralelo de estrechamiento de las perspectivas personales. Cada vez más amplios sectores de la humanidad carecen de una visión global de los problemas principales de su centro de trabajo, de su comunidad, de su país y de los riesgos y posibilidades del desarrollo a escala planetaria. La carencia de una visión globalizadora -no de una ideología totalizante- en todos los niveles de relación antes mencionados despoja al hombre del sentido de sus actos.

No se trata en este caso de una reflexión ingenua que aspire a que todos los ciudadanos del planeta se conviertan en una moderna versión de

los enciclopedistas. Debe reconocerse que existen grados de conocimiento y distintas posibilidades de aproximación a los más importantes logros del conocimiento científico y tecnológico -los avances de la genética, de la psicología del aprendizaje, de la cibernética, de las nuevas fuentes de energía, etc.- y también a los mayores riesgos que entraña la polución, el crecimiento poblacional, el agotamiento de recursos no renovables, los conflictos que impliquen el uso de armamento no convencional, etc.

Una visión del mundo que contemple con sencillez esta multiplicidad de factores no puede ser ya concebida como una tarea imposible. Y en su enfrentamiento, el uso veraz y respetuoso de los medios de comunicación masiva resulta de una extrema necesidad. Toda política de participación implica en primer lugar una política de información orientada a la toma de conciencia. Y esta toma de conciencia tiene que referirse también a los conflictos sociales y sus causas: la concentración del poder político, de la riqueza, del acceso a los servicios y a los bienes culturales y de la información.

#### 2.6.6. La Participación Política.

En un sentido amplio, se ha concebido la participación como la intervención en los procesos decisionales y se ha definido el poder como la capacidad de participar en las decisiones que comprometen el destino de una colectividad.

Desde esta perspectiva el poder es una relación sociopersonal multidimensional y, en consecuencia, se encuentra en las distintas dimensiones de los procesos históricos: economía, seguridad y defensa, ciencia y tecnología, sistemas familiares, regímenes políticos, sistemas administrativos, instituciones religiosas, etc.

Ahora bien ¿sería posible interrogarnos sobre la existencia de un poder político *strictu sensu*? y ¿sería útil preguntarnos sobre la posibilidad de distinguir un tipo de decisión estrictamente política?

Sin que la respuesta signifique desconocer las reflexiones anteriormente expuestas, sino por el contrario, avanzar un poco más en el desarrollo del tratamiento de la participación, puede considerarse posible y útil intentar responder a ambas cuestiones. Ello nos conducirá al resbaladizo y controvertido tema de la especificidad del poder político. Sin embargo, al mismo tiempo, hará posible entroncar el problema de las estrategias de participación.

#### 2.6.7. La Especificidad del Poder Político.

En un libro cuyo contenido gira en torno a las relaciones entre poder y sociedad -"de la empresa al Estado"- señalando el rechazo a cualquier enfoque ontológico y precisando el esfuerzo por situarse en el plano del análisis sociológico, George Lavau, propone "recomponer" esta especificidad a condición de que no se pretenda el logro de criterios absolutos, sino más bien la búsqueda de características y rasgos suficientemente distintivos y de real significación<sup>6</sup>.

Desde esta perspectiva considerando el Estado-Nación como el ámbito del análisis, Lavau encuentra cuatro características distintivas del poder político:

- Solamente el poder político -de manera prolongada, aunque no sin intermitencias- es considerado por la mayoría como la instancia calificada para invocar el interés general en nombre del cual deviene legítimo someter, arbitrar, dictar normas imperativas y utilizar la fuerza.
- Es el único poder que identifica la fuerza emotiva que deriva del patriotismo, del sentimiento nacional y de las tradiciones y gestos inscritos en la historia de una tierra y un pueblo.
- El poder político no se realiza plenamente sino cuando dispone de una capacidad de servicio virtualmente ilimitada.
- Sólo el poder político accede con la plenitud y fuerza necesaria a las relaciones inter-estatales.

---

6. LAVAU, Georges. "Les sciences sociales mettent-elles en cause la spécificité du pouvoir politique" . En: "Pouvoir et Société". Recherches et débats. Paris, Francia 1966 P 187.

Siguiendo esta línea argumental, después de afirmar que el poder político no es jamás totalmente distinto de otros poderes, que existen estados nacionales en vías de formación y otros en trance de descomposición y que siempre está situado en un campo de fuerzas al que tiende a ordenar en un determinado sentido, Lavau reconoce que es el poder político el que habitualmente toma las decisiones históricas más importantes. Y aquí reside la esencia de la especificidad del poder político: la capacidad de tomar "decisiones de alcance histórico", vale decir, "las decisiones que cambian de manera durable el destino del grupo humano que ese poder estatal dirige y organiza"<sup>7</sup>.

En consecuencia, la participación más específicamente política, es la participación en las decisiones de alcance histórico. Siguiendo esta concepción de la especificidad del poder político y del tipo de decisión que lo caracteriza ensayaremos posteriormente distinguir de modo muy breve y general algunas de las orientaciones en las estrategias de participación de los procesos políticos en América Latina.

### 3. LA PARTICIPACIÓN EN DIFERENTES CONTEXTOS SOCIALES.

En el discurso y en la práctica de los grupos, partidos y movimientos sociales, el concepto participación alude a un conjunto de procedimientos, mecanismos de decisión, instituciones y objetivos de lucha cuya gama de matices expresa profundas diferencias.

En sociedades profundamente desiguales como las de América Latina factores tales como el escaso desarrollo técnico, los distintos niveles de industrialización, el insuficiente desarrollo científico, las diferencias en la composición de su estructura social, los diversos grados de avance en la organización de las clases populares, se combinan no solamente en matrices sociales radicalmente distintas de las sociedades europeas más avanzadas o de los Estados Unidos, sino también diferentes entre sí. Por consiguiente, no es posible aspirar a que el logro de la ampliación de la participación en la toma de decisiones pueda implicar

---

7. Ibid. P. 39.

objetivos similares o que el propio concepto de participación tenga el mismo significado. En este sentido, todos los análisis unilineales de inspiración "socialista" o "capitalista" resultan inadecuados porque desconocen la desigualdad de los puntos de partida de cada proceso histórico concreto y su expresión en distintas formas, estilos e intensidades de participación.

Es también de primera importancia el reconocimiento de la identidad -o identidades- cultural de la sociedad que se busca transformar. Como señala Colin<sup>8</sup> la cultura no es un subproducto de las técnicas del desarrollo. "Es el lugar de la identificación y de la creación del sentido". Un grupo social entrega su esfuerzo a un proyecto solamente cuando percibe y acepta el sentido de esa entrega como un momento en la realización del proyecto colectivo. La apropiación de un proyecto por la colectividad supone el respeto de la identidad cultural. Fuera de esta perspectiva no es posible concebir una participación activa y responsable".

#### 4. LA PARTICIPACION EN DIFERENTES REGIMENES POLITICOS.

Continuando el análisis en el nivel de los estados nacionales, otro criterio fundamental para apreciar la orientación y el significado de los procesos participatorios puede encontrarse en la naturaleza de sus regímenes políticos.

Sin duda los especialistas en el estudio de los regímenes políticos han producido un apreciable y muy amplio conjunto de tipologías. Estas varían según los intereses, preferencias y criterios utilizados. A modo de ejemplo, utilizaremos el sistema de partidos como criterio principal para apreciar las variaciones que se pueden encontrar en los procesos participatorios y en el contenido de la noción de participación.

---

8. Ver: COLIN, Roland. "Les Methodes et Techniques de la Participation au developpement". UNESCO. París, Francia, 1979. P. 194.

Desde esta perspectiva, el estudio de los regímenes de partido único, de los sistemas pluralistas o de un régimen de partido dominante -México por ejemplo- evidencia características y posibilidades de participación cualitativamente distintas y lógicamente genera percepciones, actitudes y proyectos de gran variabilidad. Además, la elección del sistema de partidos como criterio principal se refuerza si se considera que los regímenes militares son regímenes transitorios, pues no constituyen formas estables de organización del poder.

#### 4.1. Los Regímenes de Partido Único.

En los sistemas de partido único, la organización partidaria tiende a identificarse con la estructura del gobierno y en general con el aparato administrativo en los principales niveles y mecanismos de decisión. La ocupación y ejercicio efectivo de las posiciones más importantes en la estructura de poder se realiza de acuerdo a las decisiones y reglas internas del partido. El engarce entre las grandes organizaciones sociales -organizaciones juveniles, femeninas, centrales obreras y asociaciones campesinas- el gobierno y el aparato estatal es también intermediado por el partido y, generalmente, la designación de las dirigencias de las llamadas "organizaciones de masas" combina sistemas de elección en la base -que proponen ternas- y mecanismos de cooptación en los órganos directivos del partido que escogen entre los candidatos propuestos. Aparentemente, sólo en los primeros niveles de estas organizaciones prima la elección de abajo hacia arriba. En la medida en que los grupos dirigentes se acercan al nivel nacional se generaliza el sistema de cooptación.

En los regímenes de partido único el juego de las tendencias de apoyo y oposición al gobierno se cumple dentro del partido. La planificación es imperativa y centralizada y la evaluación y crítica de las metas propuestas se expresa generalmente como autocrítica. Fuera del partido no se encuentran mecanismos de control al ejercicio del poder: no existe plazo para el mandato, ni procedimientos electorales establecidos para la renovación o cambio del jefe de gobierno y los medios de comunicación masiva -radio, televisión, prensa escrita- están bajo el control

del gobierno. En la dinámica de estos regímenes se generan fuertes limitaciones al ejercicio de ciertos derechos fundamentales como son la libertad de asociación, organización política y expresión y difusión de las propias ideas. Estas restricciones se expresan principalmente en la dificultad o imposibilidad de creación de nuevos movimientos o partidos; la dificultad o imposibilidad de difundir posiciones y críticas de oposición al régimen; la dificultad de establecer instituciones educativas cuya orientación filosófica y política sean distintas a las asumidas por el sistema; la dificultad o imposibilidad de acceder a los centros de decisión donde se definen las políticas sociales, económicas y culturales, si no se es miembro de la organización partidaria, etc.

#### 4.2. Los Regímenes Multipartidarios.

En las sociedades donde se desarrollan regímenes multipartidarios la alternabilidad de los partidos -o de coaliciones de partidos- en el ejercicio del gobierno impide la identificación entre este y aquellos e imposibilita también la vertebración del aparato estatal por una determinada organización partidaria. En ellas, a diferencia de los sistemas de partido único, el poder político "strictu sensu", vale decir, el gobierno y el partido o partidos gobernantes, no subordinan a las otras esferas del poder: poder económico -empresas transnacionales y monopolísticas-, poder ideológico y cultural -iglesias, minorías étnicas y grupos de opinión-, poder social -organizaciones obreras, campesinas, femeninas, juveniles- poder militar, etc. En muchos casos no existe una relación estrecha entre las organizaciones sociales, el gobierno y el aparato estatal. Más bien, pesan mucho en la toma de decisiones las demandas y exigencias de los grupos de presión que expresan los intereses de los grupos económicos de poder. El acceso a los cargos políticos más importantes, -cuyo ejercicio es también alternativo- pasa por la designación partidaria, pero existe una capa de altos funcionarios, relativamente estables que otorga continuidad a las tareas de largo plazo. La presencia de esta tecnoburocracia cuyo poder se basa en el conocimiento especializado de problemas cada día más complejos es relativamente autónoma respecto de los cambios de gobierno.

Los regímenes multipartidarios constituyen necesariamente sistemas de gobierno de negociación y compromiso. Ello facilita ciertas tareas de largo aliento, pero, en plazos históricos relativamente cortos imposibilita la definición e implementación de políticas cuyas consecuencias produzcan cambios drásticos en la distribución del ingreso, en la reestructuración del sistema de propiedad y en la participación de las clases populares en los procesos de decisión.

En estas sociedades existen procedimientos eficientes de control de las acciones del gobierno: plazo para el mandato, separación de funciones entre los poderes ejecutivos y legislativo, mecanismos electorales claramente establecidos para la renovación de todos los cargos políticos, medios de difusión autónomos con relación al poder gubernamental y un amplio ejercicio de los derechos de asociación, expresión y organización de la ciudadanía.

Ahora bien, esta autonomía relativa de las distintas esferas del poder respecto del gobierno y los partidos gobernantes no implica una trama de relaciones basada en la igualdad de oportunidades. En las sociedades capitalistas más evolucionadas, y donde los sistemas pluralistas de partido constituyen uno de los ejes principales de las llamadas democracias constitucionales, un análisis que busque en última instancia los íntimos resortes del poder que circunscriben el ámbito de las decisiones que comprometen el destino de esas colectividades -política internacional, desarrollo de los complejos industriales, militares, control de las empresas monopólicas y transnacionales, asignación de recursos para la investigación científica y tecnológica, etc.- encontrará que en una apreciable medida las decisiones tomadas no responden a una lógica guiada por el bienestar de las mayorías y el apoyo al desarrollo de los países del Tercer Mundo.

En estas sociedades la lógica del proceso de toma de decisiones responde claramente a los intereses de los grandes grupos económicos del poder mundial. De allí las políticas intervencionistas, las acciones de la trilateral, el creciente proteccionismo de los países industrializados, el proceso de las negociaciones Norte-Sur, etc. ¿Es que estas políticas son la resultante de la participación efectiva de los ciudada -

nos que integran esas colectividades? ¿Constituyen los partidos instituciones de mediación que permitan expresar la voluntad de las mayorías? ¿Las grandes, medianas y pequeñas empresas son ámbitos de real participación para sus trabajadores? ¿El acceso a los grandes medios de comunicación de masas y la creación de partidos o el sostenimiento de una campaña electoral está al alcance de los ciudadanos?. Difícilmente podrá responderse afirmativamente a estas preguntas. Puede decirse que en estos regímenes existe una subordinación del poder social, militar e ideológico al poder económico y que es la lógica del desenvolvimiento del gran capital la que ordena -o desordena- sus procesos históricos expropiando a la ciudadanía su capacidad decisoria frente a los grandes problemas que enfrentan tanto en su dimensión nacional como planetaria.

Ciertamente, las notas anteriores no reflejan la realidad de todos los partidos. En las democracias occidentales, desconocemos cuál sería el comportamiento efectivo de ciertos partidos comunistas y socialistas que cuestionan la estructura del poder. Estas agrupaciones no son instrumentos del gran capital y en su estructura y funcionamiento interno son bastante más que maquinarias electorales que distribuyen beneficios cuando llegan al poder. Su base social y sus objetivos programáticos consideran de manera importante diversas modalidades de participación de las organizaciones de trabajadores en las empresas y en el gobierno. Pero, dichas organizaciones aún no han llegado al poder y algunas parecerían temer la posibilidad de alcanzarlo.

#### 4.3. Los Regímenes de Partido Dominante.

El caso mexicano constituye el ejemplo por excelencia de un régimen de partido dominante. Se trata de un régimen autoritario, vale decir, una situación que combina características de los sistemas anteriormente desarrollados. En los regímenes autoritarios no se produce una subordinación total de las esferas del poder económico social, ideológico y militar al poder político. Pero, en ellos, tampoco existen mecanismos efectivos de control y limitación al ejercicio del poder político. La constelación de poder puede configurarse mediante la alianza y combinación de distintas esferas del poder. En el ejemplo que esta-

mos considerando, puede reconocerse una alianza del poder político ( el PRI ) y el poder económico ( grandes empresas nacionales y transnacionales ) que logró subordinar el poder militar y respeta una autonomía relativa del poder social ( organizaciones no controladas por el PRI ) y del poder ideológico ( en este caso la iglesia y los pequeños partidos de oposición ). La resultante de esta combinación ha estructurado un sistema de gobierno en el que los procesos electorales son percibidos como una mera formalidad. La sucesión de los presidentes de la república se realiza dentro de la minoría de mediación que aspira al ejercicio monopolístico del gobierno (la alta dirigencia del PRI) mediante procedimientos hasta ahora no suficientemente esclarecidos. El partido dominante organizado mediante una estructura corporativa, integra los más poderosos organismos de los trabajadores. Aparentemente el mantenimiento de esta situación se logra mediante mecanismos de cooptación y de incorporación selectiva a la cúpula del sistema de poder de las nuevas dirigencias sindicales, campesinas e intelectuales.

La participación de los partidos de oposición parecería ser asignada por el partido dominante, limitándose la presencia de fuerzas de oposición que podrían otorgar otra dinámica al proceso político y especialmente al desarrollo de la participación.

De este modo, no existen realmente mecanismos abiertos para la alternancia en el gobierno. La fusión del poder económico y el poder gubernamental posee poderosos recursos y viejos procedimientos para impedir o debilitar la organización de fuerzas sociales y políticas que puedan transformar la estructura de poder, el sistema de gobierno y construir y realizar un proyecto alternativo de desarrollo nacional.

Desde una perspectiva individual, se respetan los derechos fundamentales de asociación, organización y expresión política. Pero, en la medida en que los esfuerzos por cambiar radicalmente el sistema ponen en cuestión la existencia de un régimen en el que el partido dominante monopoliza el ejercicio del gobierno y controla el aparato estatal, el peso y los recursos del sistema, se han mostrado eficientes para frustrarlos. Sin embargo, se discute actualmente una reforma política propues-

ta por el gobierno que eventualmente puede modificar la situación descrita.

##### 5. LAS ESTRATEGIAS DE PARTICIPACION.

En las páginas precedentes se han tratado algunos de los problemas relativos a las definiciones y tipos de participación, a la equivocidad de los principales conceptos implicados en ellos -poder, procesos decisoriales, tipos de participación-, a la distinta significación que ella adquiere en diferentes contextos socio-culturales y a las limitaciones que distintos regímenes políticos plantean a la expansión de los procesos participatorios.

De todo esto se desprende la conclusión de que no es posible proponer los lineamientos generales de una estrategia universal para el desarrollo de la participación y tampoco parecería deseable. En cambio es útil proponer algunos objetivos generales que permitan orientar proyectos de variada orientación cuyo objetivo sea el logro de instituciones y sociedades cada vez más participatorias y, al mismo tiempo, establecer algunos criterios para el desarrollo de las estrategias de investigación.

Ahora bien, la inconveniencia de un listado de proposiciones "estratégicas" de alcance universal no debe impedir el bosquejo de ciertas grandes tendencias en los procesos reales de avance o bloqueo de la participación y que pueden ser denominados como estrategias de participación o de antiparticipación<sup>9</sup>.

Desde esta perspectiva, puede ser adecuado utilizar como criterio de análisis el de la participación política, centrando el enfoque en los proyectos de dimensión nacional. Ciertamente, sin que ello implique desconocer la importancia de otros niveles de participación -local, empresarial, familiar, etc.- ni de otras dimensiones de la misma, sobre todo, de los aspectos culturales.

9. PEARSE, Andrew and STIEFEL, Matthias. "Inquiry into Participation - A Research Approach". UNRISD. Ginebra, 1979. Mimeo. 43 p.

De acuerdo a este razonamiento, se ha definido el poder como la capacidad de participar en las decisiones que comprometen el destino de una colectividad. Se ha concebido la participación, en su acepción más fuerte, como la intervención -de distintos grados, niveles e intensidades- en los procesos decisionales. Y se ha considerado que la especificidad del poder político reside en la capacidad de tomar "decisiones de alcance histórico", es decir, "las decisiones que cambian de manera durable el destino del grupo humano que ese poder estatal dirige y organiza.

Una visión de esta naturaleza puede permitir el tratamiento de las estrategias de participación -no como propuestas ideales, sino, como procesos históricos actuales- y, en este sentido, la pregunta fundamental parecería ser ¿esas estrategias tienden a mantener el orden social existente o están orientadas a su transformación?, ¿se trata de procesos de incorporación segmentaria que pretenden la apertura de válvulas de escape que alivien la tensión social o son estrategias que constituyen parte fundamental de un proceso de cambios que quiere destruir y sustituir las estructuras de poder privatistas, concentradoras y excluyentes?

Intentando esbozar algunos planteamientos que respondan a estas interrogantes deben distinguirse, en primer lugar las estrategias nacionales y las estrategias intervencionistas. Las primeras constituyen una parte esencial de proyectos nacionales de desarrollo relativamente autónomos. Las segundas, tienen como característica principal su calidad de procesos de origen externo cuya iniciativa responde generalmente a los intereses de una gran potencia.

#### 5.1. Las Estrategias Intervencionistas.

En estos casos puede distinguirse los procesos que constituyen situaciones de guerra que no pocas veces culminan con la ocupación total o parcial de un territorio y las intervenciones menos violentas, a veces sutiles, en las que puede reconocerse dos variantes principales: la primera, orientada al mantenimiento de un determinado régimen político y del orden participatorio o antiparticipatorio que ese régimen pretende conservar y, la segunda, que busca el progresivo socavamiento del régimen que se quiere sustituir.

---

Puede afirmarse que en las dos situaciones principales el objetivo primero no está directamente referido al sistema participatorio de la sociedad afectada. En realidad es una compleja constelación de intereses la que determina la intervención. En última instancia, son los intereses de las grandes potencias -Estados Unidos, Rusia y China- los que generalmente definen los procesos intervencionistas. Pero, sus consecuencias respecto de los proyectos nacionales de desarrollo -y concretamente de las estrategias nacionales de participación- son tan grandes, que su consideración no puede ser soslayada al intentar bosquejar una tipología como la que aquí se propone.

Las estrategias intervencionistas de mantenimiento o socavamiento cubren una infinita gama de situaciones. Ellas atraviesan los conflictos Norte-Sur, los conflictos entre los países socialistas y los conflictos entre los países capitalistas y los países socialistas. No debiendo desdenarse la capacidad e iniciativa de países pequeños de muy distinta orientación política.

Los métodos, recursos y procedimientos utilizados afectan todos los aspectos de la vida social. En la economía ellos pueden ser encontrados en la acción de los organismos internacionales (debe recordarse por ejemplo el comportamiento del FMI), en el bloqueo económico, el control de ciertos mercados estratégicos, las restricciones crediticias, etc. En la política bastaría mencionar el juego de las "internacionales", el financiamiento directo o encubierto de los partidos políticos, la preparación de cuadros y dirigentes, la acción directa desestabilizadora de gobiernos, etc. En la cultura, el uso sistemático de los medios de comunicación de masas, el avasallamiento de las pequeñas etnias y la depredación de sus sistemas ecológicos, etc. El refinamiento alcanzado y la magnitud de los recursos disponibles puede ser comprobado mediante un somero análisis de la información disponible, por ejemplo, sobre el Plan Camelot<sup>10</sup>.

---

10. VASCONCELOS, Héctor. "Documentos Camelot: Estrategias Intervencionistas Norteamericanas". En: Trimestre Político. Año I. Número I. 1975. P. 62-75.

## 5.2. Las Estrategias Nacionales.

En las estrategias nacionales de los pequeños y medianos países debe reconocerse que se trata de sociedades relativamente autónomas. La presencia y presión de factores externos es una constante. En consecuencia su diseño y ejecución no están condicionados únicamente por factores internos. El peso de la intervención varía en función de muchos factores de calidad y magnitud diversa. Pero, en todo caso la orientación de las estrategias intervencionistas coincide y refuerza las dos principales posibilidades en el marco nacional: las estrategias de contención y las estrategias de transformación del orden social existente. Debiendo señalarse que las estrategias de participación de alcance societal son indisolubles de los procesos políticos nacionales y de los contextos socio-culturales en que ellas se inscriben. Uno es el caso de sociedades relativamente homogéneas como Argentina, otro el de sociedades pluriculturales como Bolivia, Perú y Ecuador.

Tanto las estrategias de contención como las de transformación pueden ser analizadas según se trate de procesos de "arriba hacia abajo", es decir, estrategias realizadas desde el gobierno; como de "abajo hacia arriba" mediante movimientos y procesos de oposición.

Igualmente, debe considerarse que ambas estrategias -de contención y de transformación- y en las dos variantes antes mencionadas pueden realizarse en regímenes de pluralidad de partidos o en regímenes autoritarios. Las estrategias de transformación de "abajo hacia arriba" encuentran obstáculos sumamente poderosos en los regímenes de partido único.

Finalmente, debe agregarse que las estrategias de transformación en sus dos variantes principales pueden generar nuevas estructuras de poder antiparticipatorias.

### 5.2.1. Estrategias de Contención.

En sociedades de naturaleza radicalmente desigualitaria, las estrategias de contención apuntan al mantenimiento o reforzamiento de estructuras de poder excluyentes y concentradoras.

Cuando se realizan desde el gobierno ellos pueden incluir un amplio espectro de alternativas que oscilan desde situaciones límite -no por ello excepcionales- en las que se liquida físicamente a los principales núcleos de resistencia, hasta situaciones formalmente democráticas en las que el gobierno implementa políticas tendientes a la incorporación "al sistema" de pequeños grupos o segmentos de la población. En este último caso, la estrategia se cumple por la vía de políticas sociales -vivienda, salud, seguridad social, educación, "desarrollo comunal", falsos procesos de reforma agraria, etc.- que no atacan las relaciones sociales básicas y sus respectivas modalidades de participación o antiparticipación: sistema de propiedad, de ingresos y de gestión empresarial. Dentro del amplio espectro de acciones que pueden realizarse entre las situaciones polares, es posible encontrar muchísimas combinaciones del uso de la represión y de la implementación de políticas "sociales".

Las estrategias de contención -aquellas que se dirigen contra un gobierno de transformación- de "abajo hacia arriba" tienen un margen más reducido de acción. Ellas oscilan desde la oposición legal hasta el terrorismo. Para su éxito, la concertación y aceptación de las estrategias intervencionistas puede ser decisiva. El ejercicio efectivo de los derechos humanos, el manejo de medios de comunicación de masas y el comportamiento político de las fuerzas armadas constituyen factores de primera importancia.

#### 5.2.2. Las Estrategias de Transformación.

Las estrategias de transformación buscan el cambio radical de las estructuras de poder excluyentes y concentradoras y esto implica el reordenamiento global de la sociedad. Ellas pueden diferir por la naturaleza de las acciones contestatarias que se proponen para alcanzar sus objetivos y por las concepciones ideopolíticas que las animan. Cabe también distinguir las por los modelos societales que pretenden construir. La experiencia peruana, que será desarrollada posteriormente, indica que puede ser importante considerar también el sujeto hegemónico en el proceso de cambios desencadenado.

En los procesos de abajo hacia arriba, para la definición y logro de una estrategia transformadora resulta crucial el reconocimiento adecuado de la estructura de grupos y clases sociales, la matriz cultural -etnias y nacionalidades-, la coyuntura internacional y la correlación de fuerzas políticas de la realidad que se aspira a transformar. La sustitución de esta realidad por una imagen ideologizada y preestablecida ha constituido probablemente el factor decisivo del fracaso de las experiencias más recientes que han significado enormes retrocesos para los movimientos populares de América Latina.

El engarce entre la acción de los grupos políticos y las fuerzas sociales representativas de las clases populares -sindicatos y centrales obreras, organizaciones campesinas, agrupaciones estudiantiles, movimientos de pobladores marginales, etc.- depende de una percepción acertada de las dirigencias de ambos sectores respecto de los niveles de conciencia, de la calidad y extensión de las organizaciones y de las expectativas e intereses reales de la mayoría de la población. El fracaso, por aislamiento, de importantes experiencias -pensamos sobre todo en los procesos de guerrilla rural y urbana- en América del Sur está directamente ligado a la presunción de inexistentes solidaridades, a la magnificación de diferencias ideológicas, a la sobrevaloración de las propias fuerzas y a la minimización de los adversarios. Aunque después del fracaso sea moneda corriente atribuir todas las responsabilidades al imperialismo -es decir al enemigo- y rehuir una eficiente autocrítica que podría evitar futuros errores.

La necesaria acumulación de fuerzas que haga posible el acceso al poder pasa por el fortalecimiento de las organizaciones populares, el logro de su unificación y la imprescindible apertura hacia todos los sectores que luchan por el cambio. Este proceso no pocas veces colisiona con el comportamiento de los partidos. El objetivo de su crecimiento y consolidación, aunado a ciertas actitudes hegemónicas y a estrecheces ideológicas tiene consecuencias negativas que se expresan de modo preferente en los comportamientos fraccionalistas y la tendencia a la creación de organizaciones paralelas.

En sociedades que presentan marcadas características de un desarrollo desigual -como es el caso de Bolivia, Ecuador y Perú- y, en las que por tanto, persisten hondas diferencias económicas, culturales y políticas, una eficiente estrategia participativa requiere el reconocimiento explícito de la pluralidad cultural, del multilinguismo, de los conflictos y cruces de grupos, clases, razas, etnias y regiones. Existen valores en ciertas formas tradicionales de organización -por ejemplo en las comunidades campesinas del Perú- que por su resistencia centenaria a la presión homogenizadora del desarrollo capitalista, merecen la mayor atención y deben ser consideradas como formas de participación y de lucha de primera importancia. Frente a todo esto, es frecuente encontrar en los proyectos ideopolíticos de movimientos y partidos posiciones esquemáticas que pretenden adecuar la realidad a la doctrina y así en sociedades fundamentalmente agrarias centran su atención en reducidos grupos obreros; en sociedades profundamente heterogéneas en las que la burguesía industrial es débil y el proletariado fabril escaso, la consigna establece el conflicto principal entre las dos clases fundamentales; en fin, se desconoce la fuerza creciente de los procesos de terciarización, el rol ambivalente de las tecnoburocracias y el enorme potencial de los valores culturales propios y las organizaciones que ellos animan.

Las estrategias transformadoras de abajo hacia arriba en función de los proyectos ideopolíticos, el diagnóstico de la realidad y las concepciones tácticas de corto, mediano y largo plazo se concretan en una gran variedad de posiciones, pero ellas pueden ser agrupadas en dos tendencias fundamentales: las estrategias maximalistas y las estrategias de transición.

- Estrategias maximalistas. Las estrategias maximalistas tienden a otorgar a su proyecto ideopolítico una dimensión totalizadora. En ellas se considera que los supuestos y planteamientos básicos de su doctrina y práctica tienen un carácter científico. Premunidos de esas "certezas", su objetivo central, la revolución social, es un proceso necesario e ineludible. Pueden producirse flujos y reflujos, pero el triunfo del movimiento popular es seguro. Los plazos para su cumplimiento son ciertamente inverificables.

En el diagnóstico de la realidad tienden a reducir y a simplificar las complejas redes de conflictos, de consensos, de intereses y de expectativas. Plantean con mucha claridad la fuerza y capacidad de intervención de los factores externos -léase imperialistas- y su estrecha alianza con los grupos dominantes internos; pero no pocas veces esta claridad deslumbradora impide u obstaculiza la percepción de las posibilidades reales de las fuerzas internas que pugnan por el cambio y que constituyen los factores endógenos, propios, cuyo desarrollo debe generar un proceso nacional y autónomo de transformación. Los análisis de la estructura económica, de las relaciones centro-periferia, de la estructura de clases son muchas veces adecuados y consistentes; pero no llegan a engazarlos con los procesos culturales y los análisis políticos de coyuntura de un modo tal que permita la visión global que garantice la eficacia de las acciones tácticas y la progresiva estructuración y el crecimiento del movimiento popular.

Las acciones tácticas, supuestamente basadas en una visión científica, se tornan en comportamientos rígidos y rotundos que refuerzan el fraccionamiento. La seguridad en el triunfo final actúa en detrimento de la responsabilidad política de los dirigentes y genera proclividades por el uso, muchas veces ineficiente, de las huelgas. De este modo se va configurando un corrosivo estilo "todo o nada" que rechaza los procesos de mediación histórica al socialismo. Aunque no siempre en forma explícita esta estrategia confunde la dinámica del conflicto social con la táctica de exacerbación de las contradicciones y al mismo tiempo dificulta la unificación de las fuerzas transformadoras en la medida en que en sus comportamientos concretos considera como enemigos a los grupos, movimientos y partidos que denomina reformistas.

- Estrategias de transición. Las estrategias de transición incluyen una amplia gama de posibilidades. Desde el punto de vista de su proyecto ideopolítico existen posiciones que se autodefinen como visiones totales. Otras reconocen su carácter abierto y deliberadamente no totalizante. Las primeras consideran que los supuestos y planteamientos básicos de su doctrina y práctica tienen un carácter científico. Las estrategias abiertas relativizan las bases y supuestos de sus doctrinas, re-

---

conocen la adscripción a posiciones valorativas ajenas al conocimiento estrictamente científico y técnico y proyectan el futuro reconociendo tendencias, pero sin asignarle un desenlace necesario o predeterminado.

El diagnóstico de la realidad tiende a ser más "realista", en consecuencia, la lectura dinámica social en que se inserta descubre matices, contradicciones secundarias y una multiplicidad de elementos regionales, culturales y económicos. Las estrategias de transición, como su propio nombre lo indica, no encuentran en sus sociedades las "condiciones objetivas y subjetivas" que permitan desencadenar un proceso de cambio total en el corto plazo. Sus proyectos y prácticas concretas se encaminan a ocupar espacios, acumular fuerzas y, por lo tanto, aceptan y proponen procesos de reforma y cambio de los sistemas de propiedad, de ingresos y de gestión. La eficacia de su acción está determinada tanto por su percepción de las causas y mecanismos profundos del proceso social que se desea transformar como por los niveles de inserción y ligazón con el movimiento popular. Las estrategias de transición pueden, con relativa facilidad, perder de vista sus objetivos más importantes y derivar en procesos de "modernización" y de reforma que refuercen el sistema antiparticipatorio que quieren sustituir.

- Estrategias autogestionarias. Desde el punto de vista del modelo societario que las inspira, en las estrategias de transformación pueden distinguirse las estrategias autogestionarias y las estrategias estatistas.

Las estrategias autogestionarias" son concebidas como procesos encaminados al logro de una democracia directa con descentralización del poder político y económico. El paso de la sociedad capitalista a la sociedad socialista -entendida esta última como la realización de la autoges

---

\* Esta reflexión tiene como referencia la experiencia autogestionaria yugoslava y especialmente el trabajo: "Problemes, methodes et techniques relatives a l'institutionnalisation de la participation des populations au developpement dans differents contextes socio-economiques, politiques et culturels, en particulier dans les pays a regime socialiste comme la Yougoslavie et les pays en voie de developpement" de Rudi Supek. UNESCO. París, 1979. 102 p. mimeo.

ción obrera-, es previsto por cuatro vías diferentes\*:

- Por un movimiento espontáneo y revolucionario (Rusia en 1917, Polonia y Hungría en 1957, Checoslovaquia en 1968).
- Por un gobierno surgido de una revolución socialista (Yugoslavia).
- Por un desarrollo por etapas que vaya transformando la organización estatal y burocrática en sistema autogestionario (se trata aquí de los países del "campo socialista").
- Por la transformación pacífica del sistema capitalista mediante formas parciales de participación orientadas a una participación total. "Se trata de una estrategia basada en las reformas revolucionarias".

La transformación de la democracia representativa en democracia directa se concretiza en la descentralización del poder y la participación creciente de los ciudadanos en tres dimensiones principales:

- La organización de la producción industrial, agrícola y de los servicios con autogestión obrera (nivel de la empresa).
- Las comunidades locales con autogestión social.
- El sistema de representación política (las organizaciones políticas representativas, particularmente los sistemas de delegación en los consejos de diferentes nivel: local, provincial, etc.).
- Estrategias estatistas. Las estrategias estatistas son concebidas como procesos que requieren necesariamente una fase "transicional" -la dictadura del proletariado- en la que se organiza un sistema político con un altísimo grado de centralización del poder.

---

\* Supek indica que Gurvitch ha señalado las tres primeras teniendo en cuenta los países donde se han llevado a cabo revoluciones socialistas, pero que no ha tenido en cuenta la necesidad de establecer una estrategia para los países en desarrollo en los cuales se realizan procesos pacíficos de transformación en los que se podría reconocer formas de economía mixta o transitorias.

En este sistema se privilegia la empresa estatal y el eje del sistema de participación y de control es el partido. El partido subordina y controla el gobierno y las distintas formas de organización social, económica y política.

La participación de abajo hacia arriba alcanza solamente los primeros niveles de integración de las organizaciones. En los niveles superiores la designación pasa por el partido, el que se constituye en la práctica como el único canal efectivo para la participación en los procesos decisoriales que comprometen aspectos "importantes" y "durables" de la vida colectiva.

### 5.3. Comentarios generales sobre las estrategias de participación en los países en desarrollo.

Se ha señalado anteriormente la inconveniencia de una lista convencional de propuestas para una estrategia participatoria de alcance generalizable. Se ha indicado al mismo tiempo, que toda estrategia participatoria de alcance nacional es indesligable del proyecto político global del que forma parte y que en tanto aspira a la construcción de nuevas estructuras participatorias debe cubrir los distintos aspectos y mecanismos sociales donde se decide el destino de la colectividad.

En este sentido puede tenerse en cuenta las grandes áreas desde las cuales pueden enfocarse las "principales formas de participación" y sus procesos de institucionalización<sup>11</sup>:

- El área socio-cultural: en este campo tienen primera importancia los mecanismos y valores de participación propios de cada cultura. En los países en desarrollo cobra especial interés la pedagogía de la participación social que tiende a desarrollar el sentido de la creatividad en el seno del grupo, favoreciendo la iniciativa y el descubrimiento del entorno, así como el esfuerzo por desarrollar "un espíritu democrático mediante la práctica de la responsabilidad". La educación de adultos es considerada también como una tarea relevante. Se citan en

11. Ver: COLIN, Roland. "L'Institutionnalisation de la Participation au Developpement". UNESCO. Paris 1979. 96 p. Mimeo.

tre las principales experiencias y líneas de investigación los trabajos de Paulo Freire y sus seguidores y las experiencias africanas de animación participante de los años 60.

- El área socio-económica: Pueden distinguirse dos vías principales en la institucionalización de la participación económica. La primera, el mundo cooperativo, que puede implementarse en múltiples sectores y estructurarse progresivamente hasta lograr instituciones cooperativas verdaderamente gestionadas por sus miembros. La segunda, la empresa autogestionaria, cuya experiencia más completa y extendida en el tiempo es la yugoslava.
- El área socio-política: En este caso, en lugar de distinguirse las principales tendencias en la institucionalización de la participación política, el autor propone algunos ejemplos de "participación efectiva en las unidades socio-políticas de base":
  - . Las Comunidades Rurales de Senegal
  - . Las Ujamas de Tanzania
  - . La Comuna Yugoslava
  - . Las tentativas de autogestión comunal en la democracia municipal occidental.

En su estudio sobre métodos y técnicas de la participación en el desarrollo<sup>12</sup>, Colin propone, mediante el enfoque comparativo, los criterios y secuencias principales para el establecimiento de una tipología de procesos metodológicos de participación. En este sentido el análisis pasaría por cuatro etapas sucesivas:

- Las situaciones de partida.
- La determinación de los objetivos, la gama de funciones cubiertas y la caracterización de los "iniciadores".
- Las metodologías y sus tiempos elementales (en este punto la referencia está orientada a procesos metodológicos globales como la "metodología" nigeriana, tanzaniana o peruana).

---

12. Ver: COLIN, Roland. "Les Methodes et Techniques de la Participation au Developpement". UNESCO. París. 1979. P. 54-55.

- La participación ascendente y las relaciones con el medio circundante.

Con relación a la participación ascendente y los riesgos y situaciones que surgen una vez que han pasado los primeros momentos, generalmente espontaneístas y surgen las nuevas estructuras del aparato estatal o de los aparatos partidarios, el mismo autor plantea el problema del difícil equilibrio entre las "redes de animación" y los aparatos de encuadramiento político. Si la red de animación desborda el aparato, se produce una dinámica social que rompe las posibilidades de control cuyas consecuencias pueden ser imprevisibles. Si el aparato se impone sobre la red de animación, la inevitable burocratización puede ahogar la auténtica participación. Citando a Nyerere y su esfuerzo por preservar la "tensión creadora", Colín se inclina por el recurso permanente a la instancia colectiva como el mecanismo conveniente para que el control social funcione como mecanismo de regulación.

Finalmente, respecto de las estrategias participatorias en los países en desarrollo, debe reiterarse que ellos deben ser parte de un proyecto nacional.

Este proyecto debe tener en cuenta, en primer lugar, la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos y clases sociales más amplios y menos favorecidos. Además, la lógica misma del proyecto debe girar en torno a la utilización de los propios recursos y las tecnologías más adecuadas, en un proceso que respete la identidad cultural de los pueblos.

Pero, todo esto no es suficiente. El auténtico rechazo de toda visión etnocentrista requiere que se de un paso más allá. Ese paso adelante exige reconocer que dadas determinadas situaciones de partida diferentes, serán en consecuencia distintos los procesos participatorios. Pero sobre todo, exige reconocer que los procesos de institucionalización de la participación en sociedades carenciales no puedan tener las mismas características que los de las sociedades en las que ya se avizora la abundancia.

Garaudy<sup>13</sup> sostiene que por primera vez en la historia las exigencias del desarrollo económico y técnico y las exigencias de la democracia y del desarrollo humano caminan en la misma dirección.

En sociedades como las de América Latina signadas por la desigualdad, la escasez y el atraso, la construcción de una sociedad participatoria no puede ser planteada en los mismos términos. Más aún, si la presión por mayores salarios reales, por estabilidad en el trabajo, por el acceso a los servicios de salud, vivienda y seguridad social es exacerbada por las imágenes del estilo de vida de los países del centro y de las clases dominantes.

En los países en desarrollo las exigencias crecientes por la satisfacción de las necesidades básicas entran en contradicción con las tendencias vigentes hacia formas de "democracia restringida" e intensa privatización o reprivatización de las economías nacionales.

No sin fundamento se ha dicho que "las sociedades participativas y autogestoras han sido tradicionalmente conceptuadas como sociedades situadas al final del desarrollo industrial o post-industrial"<sup>14</sup>. Por eso, en los países en desarrollo, por su situación de atraso y dependencia, escaso desarrollo técnico, débil proceso de industrialización e incipiente desarrollo científico los procesos participatorios presentarán serias contradicciones y limitaciones.

En estos términos debe ser comprendido el proceso revolucionario peruano que se desarrolló entre 1968 y 1975 y, en consecuencia, en esta perspectiva deben ser ponderadas las instituciones y procesos sociales generados por la política participatoria del gobierno presidido por Velasco Alvarado.

---

13. GARAUDY, Roger. "El Gran Viraje del Socialismo". Editorial Tiempo, Caracas, Venezuela. 1971.

14. Ver: FRANCO, Carlos. "Perú: Participación Popular". Ediciones CE-DEP. Lima, Perú. 1979. 158 p.

2  
1

4  
3

2  
4

2  
4

---