

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

23

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretaria Adjunta
ROSA NIELSEN



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE AGOSTO 1984

SUMARIO

América Latina: crisis y opciones de desarrollo. <i>Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias</i>	7
Elementos institucionales de una nueva diplomacia para el desarrollo (Apuntes para un libro de memorias). <i>Diego Cordovez</i>	31
Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional. <i>Richard Lynn Ground</i>	47
El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global. <i>Carlos Massad y Roberto Zahler</i>	85
Monetarismo global y destrucción industrial. <i>Victor E. Tokman</i>	111
La crisis estructural de la industria argentina. <i>Adolfo Dorfman</i>	127
Interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo en las Naciones Unidas: en busca de un enfoque. <i>Branislav Gosovic</i>	139
La participación: una visión desde arriba. <i>Marshall Wolfe</i>	159
Publicaciones recientes de la CEPAL	185

La participación: una visión desde arriba

*Marshall Wolfe**

La experiencia histórica muestra que los esfuerzos por aumentar la participación de los grupos excluidos suelen basarse en ideas erradas, y a menudo míticas, sobre el desarrollo, la democracia, el Estado y el propio pueblo. Llevadas a la práctica, dichas ideas han provocado frustraciones, consecuencias imprevistas y paradojas, que han contribuido a erosionarlas, creando un clima propio para una evaluación más realista de los fenómenos a que ellas se refieren. En este sentido, la tesis central del autor es que en los procesos políticos en que se estimula la participación siempre existirá una tensión permanente entre los principales protagonistas de los mismos, en especial el Estado, los movimientos progresistas y el pueblo.

Al desenvolver esta tesis central, el autor examina algunos de sus aspectos principales. Comienza por analizar los conceptos de desarrollo y participación, para tratar posteriormente los temas controvertidos de la acumulación y el consumo, la planificación y el mercado, el conflicto y el consenso entre las clases sociales, las formas de participación y solidaridad locales y nacionales, el papel de los burócratas y de los tecnócratas y su tensión con la participación, y el carácter nacional de los procesos de desarrollo.

Hacia el final, esboza un conjunto de recomendaciones sobre las actitudes o predisposiciones que deberían tener los agentes del Estado, los ideólogos y los intermediarios entre el Estado y los movimientos populares, a fin de favorecer la participación de los excluidos.

*Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y miembro del Grupo Central del Programa de Participación del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Social (UNRISD). Este artículo fue preparado para ese Programa con el objeto de servir de base a un debate sobre el tema, y será publicado por el UNRISD junto a los resultados de dicho debate.

La revista de la CEPAL agradece al UNRISD la autorización otorgada para su publicación.

I

Introducción

En su primera versión, las ideas que más adelante se exponen respondían a una petición del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, de las Naciones Unidas. Se me pedía preparar un "marco conceptual para la promoción de la participación popular en el desarrollo" destinado a un Seminario Internacional sobre Participación Popular, con asistencia de representantes de gobiernos, que trataría sobre "políticas, experiencias e instituciones".¹ Las condiciones de ese encargo eran como para inspirar cierta inquietud, sobre todo en lo que toca a la exigencia de que el trabajo discutiera los "requerimientos" (instituciones, políticas y aspectos socioeconómicos) para difundir la participación popular en todos los planos y sectores. Preparar un trabajo que mereciera el calificativo de "marco conceptual" podría equivaler a escribir un tratado sobre las teorías acerca del Estado, la democracia y el desarrollo. Los organizadores del Seminario evidentemente querían algo más "práctico" pero de alcances acaso no mucho más limitados.

Sin embargo, el pedido era un interesante desafío por cuanto implicaba analizar la participación por el prisma del Estado, de sus agentes y de sus consejeros. ¿De qué forma las ideologías preconcebidas y la elección de políticas de desarrollo condicionan la capacidad de los distintos regímenes que actúan hoy en la escena mundial para dar cabida a la "participación"? ¿Cuáles son las restricciones reales que se imponen a su capacidad de cumplir sus preceptos o intenciones de "promover" y "popularizar" la participación?

El documento conceptual básico (*Participación popular: un enfoque de investigación*²) del Programa de Participación del UNRISD preparado en 1979 se refería a estas cuestiones y fijaba una posición sobre los "límites internos": "la necesidad de definir una política nacional global en el interés de la sociedad en su conjunto, de reconciliar intereses locales divergentes y de asegurar un cierto grado de coordinación e integración de las políticas de desarrollo, exige una autoridad cen-

¹Celebrado en Ljubljana, Yugoslavia, en mayo de 1982. El DCTD publicará el informe de los debates.

²Andrew Pearse y Matthias Stiefel, "Participación popular: un enfoque de investigación", (UNRISD), *Socialismo y Participación*, N° 9, febrero de 1980.

tral y pone límites al grado de participación popular. Conforme aumenta la modernización tecnológica de la sociedad y conforme demandan solución problemas cada vez más complejos, que afectan a unidades socioeconómicas cada vez mayores, estos límites a la participación tenderán a ser más restrictivos. En última instancia el estudio de la participación popular como política nacional debe llevar a un estudio crítico del Estado, de su origen, su naturaleza, función y justificación".³ En el subdebate sobre "El factor urgencia y la democracia"⁴ se proponía que sólo cierto tipo de Estado, movilizador y revolucionario, puede conjugar la acción planificada y decidida para eliminar la pobreza masiva, con un grado de participación o control populares, proposición que fue rechazada o recibida con muchas reservas por la mayoría de los participantes.

El curso posterior que han seguido las investigaciones y discusiones del Programa de Participación Popular del UNRISD sugiere que el impacto principal y la contribución singular de ese Programa está en adherir a la definición original de participación como: "los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos hasta entonces excluidos de tal control",⁵ y en mantenerse a distancia de las pretensiones del Estado en cuanto a su derecho y capacidad para "promover" una participación adaptada para resolver los problemas que él define como urgentes y nacionales. Los estudios sobre la participación institucionalizada llevados a cabo con aprobación de regímenes movilizadores corren, particularmente, el riesgo de identificar la perspectiva del poder con la de aquellos "hasta entonces excluidos".

Con todo, no pueden ignorarse las cuestiones planteadas, y cabe incluso esperar que se obtenga algún beneficio de estimular a los agentes estatales a reflexionar sobre este asunto. Por ello he tratado de delimitar y plantear las cuestiones considerando primeramente los dos conceptos claves —"desarrollo" y "participación"— y el

impacto de la experiencia reciente sobre su interpretación. Ello exigió volver a examinar someramente algunos de los asuntos incluidos en la exploración UNSRID/CEPAL acerca de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo.⁶ Después, he analizado cómo una serie de opciones entre teorías del crecimiento económico y funciones legítimas del Estado, junto con valores éticos y culturales, interactuando con los procesos reales de cambio socioeconómico, conforman las respuestas dadas por un régimen a las cuestiones sobre quién ha de participar, cómo, por qué y en qué.

Al examinar estas opciones y procesos me he predispuesto en favor de la hipótesis de que las tensiones entre los esfuerzos del Estado por "promover" la participación popular y los esfuerzos "para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras ... de los grupos ... hasta entonces excluidos de tal control" serán permanentes, por mucho que estén cambiando continuamente. Estas tensiones no se superarán gracias al perfeccionamiento de los sistemas de planificación al punto que puedan probar al Estado y al pueblo que sólo hay un "único camino correcto" para el desarrollo, ni al triunfo de regímenes revolucionarios que se identifiquen con los "hasta entonces excluidos", ni a la autoliberación de grupos locales democráticos de la tutela estatal. (Este postulado supone, como es obvio, algún grado de autenticidad en la intención del Estado de promover la participación y algún grado de autoidentificación con la "nación" por parte de los grupos "hasta entonces excluidos". Es fácil traer a la memoria regímenes cínicamente opresivos y explotadores que no sufren esta tensión porque no están interesados en la participación, ni siquiera como medio de manipulación para lograr sus propios fines, y en los cuales los "hasta entonces excluidos" no tienen esperanza de obtener beneficio alguno del régimen.)

³*Ibid.*, pp. 90 y 100.

⁴*Diálogo sobre la participación* N° 1, UNRISD, 81/C.17, Ginebra, junio de 1981.

⁵Andrew Pearce y Matthias Stiefel, *op. cit.*, pp. 92 y 93.

⁶Véase *The quest for a unified approach to development*, UNRISD 80.3 Ginebra, 1980; Marshall Wolfe, "El desarrollo esquivo: la búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 17, agosto de 1982, e *ibidem*, *El desarrollo esquivo: exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

Todavía más, aun suponiendo por un momento que aquellos "hasta entonces incluidos" hayan perdido su poder monopólico, las tensiones serán tripartitas. Abarcan a los partidos políticos y demás movimientos organizados a nivel nacional que aspiran a representar al pueblo y a dominar el Estado o influir sobre él. Cada uno de estos actores también necesita a los otros dos, pero sus limitaciones, demostradas por la experiencia, justifican la desconfianza de parte de los demás. La historia ha sido igualmente despiadada con las teorías del Estado como personificación de la racionalidad ideal y como guardián del bienestar común; con los partidos de vanguardia armados de teoría para guiar al poder a la clase predestinada; y con el pueblo como fuente de control democrático sobre el Estado y los partidos.

La idea de una tensión permanente no excluye la posibilidad de un acomodo mutuo, proceso conflictivo de aprendizaje que lleve a "estilos de desarrollo" que funcionen mejor que en tiempos pasados, en aras del bienestar y la libertad de mayorías hasta ahora explotadas o excluidas. A riesgo de caer en un lugar común, podría recomendarse a todos los protagonistas que luchan por reconciliar su convicción sobre lo urgente de encontrar soluciones a los problemas actuales con una mutua tolerancia con las fallas, la desconfianza de las recetas infalibles y la flexibilidad para lidiar con lo inesperado. Las páginas siguientes se ciñen a estos lineamientos y van dirigidas a los agentes del Estado.

Las actuales mutaciones en el orden mundial, las consecuencias perversas de los mitos del desarrollo, así como de los mitos de la revolución, están engendrando nuevas paradojas en los intentos que el Estado, los movimientos políticos y el pueblo hacen por comprenderse, manipularse o desentenderse entre sí. Para los "excluidos", la participación en la autodefensa *contra* el desarrollo podría ser más atinente, a veces, que su participación *en* el desarrollo.

Fernando H. Cardoso presenta vívidamente una de esas paradojas. "En primer lugar, dice, la

desconfianza popular en las instituciones nacionales y el repliegue a la solidaridad localizada en la comunidad pueden concordar con los esfuerzos de los regímenes neoliberales por despojar al Estado de sus responsabilidades sociales dejando que las familias y comunidades más desfavorecidas se batan solas lo mejor que puedan. En segundo lugar, gracias a una 'dialéctica perversa', "puede ocurrir ... que el horror a la política, el apego a la acción al nivel exclusivo de las bases y de la reivindicación concreta, animado por las instituciones sociales y movimientos más identificados con el pueblo ... motive a la población para reivindicar 'autónomamente' sus derechos y la impulse a exigir soluciones que, en la sociedad moderna, sólo pueden ser ofrecidas por los organismos gubernamentales. En este caso, el líder popular termina por dialogar —a solas, o sea, sin solidaridades políticas más amplias— con el funcionario del Estado, tecnócrata o no, que es el único capaz de ofrecer soluciones concretas. Sin quererlo ni saberlo, el movimiento más puro y autónomo hace un pacto con el diablo: se arriesga a ser interlocutor y a darle validez precisamente a aquellos que desea combatir: al Estado burocrático y alienante".⁷

Otras paradojas, examinadas más adelante, surgen de las austeras ideologías igualitarias de algunos Estados y movimientos políticos: su hostilidad a la sociedad de consumo transnacional, con su afirmación del derecho a proteger al pueblo (y al proceso nacional de acumulación de capital) de influencias nocivas. Otras paradojas aparecen, además, en los esfuerzos de ciertos regímenes por movilizar y manipular directamente el apoyo popular, como contrapeso a élites políticas cuyo poder desean coartar.⁸

⁷Fernando H. Cardoso, *Las políticas sociales en la década del 80: ¿Nuevas opciones?* (E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.4), abril de 1982, pp. 23 y 24.

⁸Este trabajo no presta atención suficiente a esta última cuestión que se analiza en otro documento que distribuirá el Programa de Participación Popular del UNRISD: Bruno Jobert, *Clientelismo, patronazgo y participación popular*.

II

¿Qué es el desarrollo?

Durante los decenios de 1950 y 1960 se formó un consenso internacional sobre el "desarrollo", muchos de cuyos rasgos fueron aceptados por regímenes que se autoidentificaban como socialistas o capitalistas o que rehusaban uno y otro rótulo. El desarrollo llegó a significar la elevación del ingreso, acompañada de cambios estructurales en las economías nacionales, de predominio rural-agrícola a predominio urbano-industrial, de trabajo independiente a trabajo asalariado, de mercados locales a mercados nacionales. El desarrollo exigía una incorporación permanente de innovaciones tecnológicas que aumentarían la productividad, junto con una capacidad creciente para explotar los recursos naturales y transformar el medio ambiente.

Ese consenso suponía que ciertos países industriales, identificados como "desarrollados", ofrecían modelos de lo que el resto del mundo podía o debía alcanzar y eran capaces de sostener en forma indefinida sus procesos interactuantes de innovación, elevación y diversificación de la producción y el consumo. Se suponía —con muchas diferencias de oportunidad y énfasis— que las fases iniciales de concentración del ingreso en manos empresariales o estatales y restricción del consumo y prestación de servicios sociales destinados a perfeccionar los "recursos humanos" conducirían a fases de distribución cada vez más equitativa, de consumo mayor y más diversificado para todos, de establecimiento de servicios colectivos y subsidios encaminados a igualar las oportunidades e imponer un mínimo a los niveles de vida; en otras palabras, suponía un Estado benefactor. Afirmaba que los Estados nacionales podían y debían orientar y estimular el desarrollo mediante la "planificación" y que los países "desarrollados" podían y debían ayudar a los demás con asistencia financiera y transferencias tecnológicas.

Se preveía la participación inicial de las masas principalmente en su calidad de productoras, gracias a su adquisición de destrezas e internalización del espíritu de trabajo propio de las sociedades industriales. Se veía como un peligro la prematura participación de las masas como con-

sumidoras o en luchas organizadas por conseguir una mayor proporción del ingreso nacional. Con todo, se preveía que el mismo proceso de desarrollo comprometería crecientemente a las masas no sólo como productoras o consumidoras, sino como ciudadanos capaces de conciliar sus intereses más limitados y controlar las actividades de desarrollo del Estado mediante procedimientos democráticos. El desarrollo podría elevar la autonomía en el plano nacional y, gracias a ello, también la capacidad del pueblo para influir sobre su ritmo y la distribución de sus frutos.

Por razones bien conocidas llegó a cuestionarse ese consenso durante el decenio de 1960. Primero, aunque un buen número de países "en desarrollo" logró porcentajes apreciables de incremento del ingreso nacional, los beneficios esperados parecían igual de inalcanzables; la distribución siguió siendo extremadamente dispar. Segundo, la industrialización y la modernización agrícola estaban teniendo secuelas muy perturbadoras, abriéndose la perspectiva de que grandes sectores de la población llegarían a perder sus formas tradicionales de vida y sus fuentes de seguridad, sin encontrar un lugar en el nuevo orden. Tercero, las relaciones políticas y económicas internacionales introducían un factor de precariedad en los logros del desarrollo. Los gobiernos nacionales no eran más capaces que antes de prevenir y controlar los factores claves que determinan la viabilidad de políticas, ante mercados inestables para la exportación de productos, un endeudamiento creciente, crisis periódicas de balanza de pagos, penetración de las empresas transnacionales y distribución de los recursos públicos cediendo más bien al poder de los reclamantes (los militares, en particular) que atendiendo prioridades de desarrollo. La "planificación", por lo menos en la forma de preparación de "planes de desarrollo" a plazo fijo, cayó en el descrédito. Cuarto, la evolución real del crecimiento económico y del proceso de modernización —combinada con tasas extraordinarias de crecimiento demográfico— tuvo un impacto asolador en la dotación de recursos naturales y el medio físico, en especial en los enormes conglo-

merados urbanos que empezaban a aparecer. Quinto, se comenzaba a perder la fe en los países industrializados como modelos, en parte por la revelación de sus relaciones explotadoras con el resto del mundo y en parte porque cundió la desilusión interna con respecto a las consecuencias de sus transformaciones tecnológicas y culturales, aun antes que su cuarto de siglo de crecimiento económico sostenido y crecientes niveles de consumo desembocara en una "estanflación" crónica.

Consecuencia de lo anterior fue la proliferación extraordinaria de esfuerzos investigadores, prescripciones o "planes de acción", que buscaban redefinir el desarrollo o encontrar el ingrediente faltante que impedía que los procesos registrados cumplieran su cometido original. Los especialistas en otras ciencias sociales ajenas a la economía cuestionaron el predominio de ésta e iniciaron la búsqueda interdisciplinaria de una solución, pero sin resultados concluyentes.

A comienzos del decenio de 1970 se identificaban dos "linajes" opuestos de concepciones del desarrollo y de la forma de lograrlo. El primero estaba muy lejos de tener consistencia interna en sus esfuerzos por sacar directrices para la acción a partir de las críticas al desarrollo económico de orientación social. Incluía tanto planes utópicos para establecer nuevas civilizaciones igualitarias, como proposiciones relativamente cautas para asignar —dentro de restricciones políticas y económicas reales— una más alta prioridad a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, la protección del medio ambiente, el resguardo de los derechos humanos y la conciliación de la transformación económica con diversos valores culturales. En todo caso, el consenso giraba en torno a proposiciones de que el desarrollo puede y debe estar supeditado a los valores humanos; que las sociedades pueden evolucionar en forma racional y coherente para lograrlo; y que la participación popular habría de ser un factor central, como fin y como medio, en el logro de "otro desarrollo".⁹

⁹Entre las muchas fuentes de información sobre el desarrollo así concebido, las más asequibles son las publicaciones periódicas *Development Dialogue* de la Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala, Suecia, e *IFDA Dossier*, publicado por la International Foundation for Development Alternatives, Nyon, Suiza. Véanse también las publicaciones del UNRISD, nota 6.

La otra línea de concepciones reafirmaba el reinado económico de la necesidad: la intervención estatal mediante la planificación, la reglamentación y la constitución de un vasto sector público más bien estorba que ayuda al desarrollo económico. Los esfuerzos del Estado por redistribuir el ingreso, proteger de toda contingencia a la población y proporcionar amplios servicios son contraproducentes. El mercado y la ley de las ventajas comparativas han de determinar la asignación de recursos. El Estado debe limitarse a velar por que se cumplan las reglas del juego, para que el mercado funcione eficientemente.

Ahora estamos en el decenio de 1980. Pese a que subsisten las concepciones y prescripciones anteriores para el desarrollo, habiéndose institucionalizado su promoción, el contexto internacional para el debate ha cambiado notablemente. El rasgo sobresaliente es que casi todos los países, cualesquiera hayan sido antes su nivel, estilo o estrategia de desarrollo, están en muy complejas dificultades. La perspectiva de superarlas gracias a cualquier política coherente y decidida aplicada por el Estado, parece menos halagüeña que en cualquier otra época, desde el decenio de 1940. En los países "en desarrollo", las minorías capaces de aprovechar el crecimiento económico o que al menos tienen la esperanza de obtener algún beneficio, se han reducido y hasta los más ricos se sienten inseguros. Su falta de confianza en las perspectivas nacionales acelera la huida de recursos a refugios de inversión, presumiblemente más seguros. Llega a ser crónica la perplejidad de los países industrializados centrales y, en muchos aspectos, caen en flaquezas semejantes a las que sus ideólogos del desarrollo reprochaban anteriormente a los países "pobres". Siguen decayendo su voluntad y capacidad para promover el desarrollo en el resto del mundo y la exportación del costo de sus crisis trastorna continuamente las expectativas de desarrollo en otras partes.

Las pocas sociedades nacionales cuyas fuerzas dominantes profesan el objetivo de "otro estilo de desarrollo" han encontrado más frustraciones que logros. Lo mismo vale para las sociedades cuyas fuerzas dominantes renegaron del Estado benefactor, esperando activar sus economías al liberar las fuerzas del mercado. Los regímenes que tratan de seguir uno y otro sendero y, también, los que se aferran a políticas de desarrollo

más convencionales, están más preocupados por las tácticas de "gestión de la crisis" a corto plazo que de las estrategias de desarrollo a largo plazo. Mientras que desde el punto de vista del bienestar humano y la igualdad, las deficiencias del desarrollo son más pronunciadas aún que a comienzos del decenio de 1970 y los acontecimientos reales han justificado las advertencias hechas entonces, las proposiciones de políticas alternativas de desarrollo coherentes corren el riesgo de perder interés o de caer en una repetición ritualista en reuniones internacionales, debido al rigor y complejidad de los desafíos actuales.

Para nuestros fines, se plantean tres preguntas: Si se ha desintegrado el consenso internacional sobre el significado y requisitos del desarrollo ¿cómo va a participar el pueblo en él? ¿pueden las sociedades nacionales —el pueblo— reinventar el desarrollo con conceptos que correspondan a sus propias necesidades y capacidades? Los tipos de participación surgidos hasta ahora y conformados por el estilo de desarrollo ahora en crisis ¿han generado un impulso de expectación y tácticas de grupo compatibles con la participación en estilos de desarrollo radicalmente distintos?

A comienzos del decenio de 1970 en el Proyecto UNRISD/CEPAL sobre un "enfoque unificado de análisis y planificación para el desarrollo" se propusieron dos formas complementarias de encarar el desarrollo:

"i) como avance perceptible hacia fines específicos basados en los valores de la sociedad;

ii) como sistema de cambios societales interrelacionados que fundamenta y condiciona la viabilidad de ese avance". Desde este punto de vista, "todas las sociedades nacionales se estarán desarrollando, o tratando de estarlo, durante el futuro previsible, y al mismo tiempo estarán tratando de hacer frente a las contradicciones y desventajas derivadas de sus procesos de desarrollo". "Ninguna serie universal detallada de especificaciones, así como ninguna 'definición' particularizada, podrán ser satisfactorias; necesariamente habrán de diferir los estilos de desarrollo. En los términos más simples, un estilo de desarrollo debe ser a la vez *aceptable* por la importancia que asigne a la equidad y al bienestar humano y *viable* desde el punto de vista de su compatibilidad con los diversos tipos de recursos que la sociedad nacional puede movilizar de acuerdo con sus necesidades para funcionar y crecer en el largo plazo sin colapsos." Por lo tanto, el criterio mínimo para la evaluación de un estilo de desarrollo "puede resumirse como la medida en que el estilo de desarrollo permite a una sociedad funcionar en el largo plazo para el bienestar de todos sus miembros".¹⁰

Las páginas que siguen volverán sobre este criterio de "desarrollo", al cual debe relacionarse el de "participación popular", con plena conciencia de que la aplicación de dicho criterio a una política nacional es hoy día aún más problemática de lo que parecía entonces.

III

¿Qué es la participación popular?

Es obvio que el apoyo unánime de una resolución de las Naciones Unidas "a la participación de todos los sectores de la sociedad" contiene cierta dosis de hipocresía y requiere, también, un acuerdo tácito de no llegar a definir el término en forma precisa. Cuando los organizadores del Programa del UNRISD sometieron sus propias proposiciones a un debate realmente participati-

vo, los comentarios recibidos demostraron, primero, que no hay una proposición sobre la participación que pueda lograr un consenso general; segundo, que una investigación teórica sobre la

¹⁰Véase *Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. Informe preliminar del Secretario General (E/CN.5/477)*, octubre de 1972.

participación puede caer en los mismos problemas de debate interminable acerca de objetivos y métodos que se plantean en muchas iniciativas prácticas de participación.¹¹ El propio concepto de participación puede ser amplio o limitado, activo o pasivo. Puede equipararse al de democracia política: el pueblo decide, siguiendo procedimientos constitucionalmente codificados de elección o referéndum, sobre sus aspiraciones en cuanto a objetivos y políticas de desarrollo, y sobre cuáles serán los representantes políticos que intentarán llevarlos a la práctica. Puede concebirse como la participación en los procesos de cambio social y de crecimiento implícitos en el término "desarrollo". En este sentido, cada cual participa, voluntariamente o no, con ventajas o en desventaja, como explotador o explotado, salvo aquellas minorías tan aisladas o autosuficientes que el proceso no las toca (ya una proporción minúscula de la población mundial).

En el proyecto de "enfoque unificado" se escogió la "participación" como una de las esferas centrales de opción en un estilo de desarrollo que cumpliera el criterio mínimo de aceptación y viabilidad. Coincidió en esto con la mayoría de las demás proposiciones de "otro desarrollo" y apuntaba a la definición que más tarde adoptaría el Programa de Participación Popular de UNRISD, pero su planteamiento de la participación tenía una orientación ligeramente distinta. Como ese planteamiento tiene que ver con la mayoría de las cuestiones conceptuales que se explorarán en las próximas páginas, vale la pena citarlo con cierto detenimiento:

"La *participación* es una de las esferas de opción más complejas y más básicas. Plantea las preguntas —muy difíciles de enfrentar francamente por parte de los planificadores y los dirigentes políticos— de *quién* hace la opción, *cómo* se hacen cumplir las opciones, y *si* el estilo de desarrollo trata a la participación principalmente como medio o principalmente como un fin y un componente esencial del estilo. Cuando la parti-

cipación se decreta desde arriba se convierte en movilización, un medio de lograr que se hagan las cosas. Cuando surge de abajo, por lo común centra la atención en la distribución y se convierte también en un medio, desde el punto de vista de los grupos capaces de participar, para obtener una mayor parte inmediata de los frutos del desarrollo.

"... A veces se trata a la 'participación', igual que a la 'planificación', como una entidad mística que resolverá todos los problemas una vez que se conciba y aplique correctamente. Es significativo que las evaluaciones de los procesos políticos de participación existentes sean generalmente negativas. Se vinculan con el fenómeno del 'Estado blando', la corrupción, la asignación de recursos de acuerdo con la fuerza de las presiones políticas, la incapacidad de mantener una orientación estratégica coherente, y las continuas promesas que el sistema no puede cumplir.

"Desde el punto de vista de muchos planificadores y analistas del desarrollo, 'la política' es mala y 'la participación' es buena. Se considera, entonces, a la participación como algo distinto de los procesos políticos existentes, como un procedimiento ordenado mediante el cual se puede educar a los grupos de intereses y fuerzas sociales en conflicto para que formulen demandas más racionales y manejables, y persuadirlos de que internalicen las exigencias que el proceso de desarrollo les formula.

"Son pertinentes las proposiciones siguientes:

- i) Por lo común, la auténtica participación exige una redistribución del poder;
- ii) No es posible insertar la participación, como si fuese el 'ingrediente perdido', en la mayoría de los estilos actuales de desarrollo. Debe cambiarse el estilo mismo a la vez como consecuencia de nuevas formas de participación y como condición para dicha participación;
- iii) El funcionamiento de los mecanismos de participación (movimientos políticos, sindicatos, cooperativas, consejos comunitarios, clubes juveniles, etc.) depende de los marcos en que aparezcan (o en los que se inserten)...
- iv) Cuanto mayor sea la proporción de la población que se encuentre en situaciones de pobreza y de marginalidad, más traumáticos serán los cambios de estilo de desarrollo ne-

¹¹ Véase Selina Cohen, ed., *Debaters' comments on inquiry into participation: a research approach by Andrew Pearce and Matthias Stiefel*, UNRISD 80.5, Documentos Ocasionales, Ginebra, octubre de 1980. También los comentarios sobre el Programa de UNRISD por Davaki Jain en UNRISD: *An evaluation report* SAREC/DANIDA, Estocolmo, agosto de 1982.

cesarios para lograr su auténtica participación, y más difícil será que agentes externos —ya sea que representen al Estado o no— asuman funciones catalizadoras de importancia;

- v) Las formas más importantes de participación organizada (fuera del voto y la afiliación a un partido político) al alcance de los grupos sociales desfavorecidos en el pasado derivaban de su relación con los medios de producción: asalariados contra empleadores, campesinos contra terratenientes.

“Evidentemente, la participación conflictiva de esta índole no ha perdido su importancia, pero actualmente en muchos países los grupos sociales más desfavorecidos —y de más rápido crecimiento— son ‘marginales’ y tienen apenas tenues relaciones con la producción, de modo que no se ven enfrentados a ningún destinatario fácilmente identificable para sus demandas, fuera del Estado mismo. Se identifican más como aspirantes a consumidores (de servicios de educación y de salud tanto como de comida y vivien-

da) que como productores y generadores de ingresos mediante ocupaciones definidas. Los sindicatos no tienen nada que ver con sus necesidades, y menos aún enfoques tales como el de la gestión obrera. Asimismo, sus capacidades reales como consumidores son por lo común demasiado escasas para dar margen a formas de organización tales como las cooperativas, que en otros marcos han funcionado como instrumentos de defensa de los intereses de los consumidores”.¹²

La redacción del último párrafo es discutible; a lo más, simplifica las tendencias actuales, que son muy complejas y mal entendidas. Sin embargo, junto con la proposición de que una auténtica participación es incompatible con los estilos actuales de desarrollo, señala las dificultades concretas a que hacen frente el Estado, los movimientos políticos que aspiran a conducir a las clases oprimidas al poder y también los “esfuerzos organizados ... de los entonces excluidos” para actuar sobre “recursos e instituciones” que sólo podrían subsistir en su forma actual con la condición de seguir excluyéndolos.

IV

La acumulación frente al consumo

Sigue teniendo vigencia la proposición central del consenso original sobre el desarrollo de que hay que acumular capital e invertirlo para elevar la futura capacidad de producción y de que ello exige una restricción del consumo presente, aunque ha sufrido tantas reinterpretaciones y modificaciones que no son claras sus repercusiones prácticas. En efecto, se ha demostrado que en países cuya población vive en extrema pobreza es un requisito para elevar la producción que aumente el nivel de consumo de bienes y servicios básicos; que el gasto público en educación y salud es una inversión en “capital humano”; y que en las economías que se basan en empresarios e inversionistas privados para su industrialización, requisito esencial para el desarrollo es la expansión del mercado interno para los productos manufacturados.

Con todo, estos argumentos suponen que el incremento del consumo fluirá (o será canalizado por el Estado) en una dirección conducente a una mayor productividad y en cantidades compatibles con una acumulación acelerada de capital, y que el consumo suntuario, no esencial, se concentrará como forma de estímulo para minorías que también invierten parte de su ingreso.

Lo ideal sería que la participación organizada fuera compatible con estos argumentos, en medida tal que la mayoría creyera que sus actuales sacrificios se distribuirán equitativamente, que los tipos de consumo “básicos” y servicios colectivos que lleguen a estar disponibles corres-

¹²*The quest for a unified approach to development, op. cit.* pp. 17 a 19.

ponderarán a sus más urgentes necesidades y que las restricciones actuales serán premiadas con beneficios futuros.

Como es obvio, en esos aspectos las mayorías no han tenido motivos de credulidad y los cambios culturales y políticos implícitos en los procesos reales de "desarrollo" en muy diversos países apoyan este escepticismo. En casi todas partes el "desarrollo" evaluado con los indicadores tradicionales de crecimiento del producto per cápita, ha sido acompañado por una mayor diferencia en el consumo de los diversos estratos. El acceso a los frutos del desarrollo, tanto en la forma de servicios proporcionados por el Estado como en la forma de ingresos, ha estado determinado en gran medida por la distribución inicial del poder. Ni el sector privado ni el Estado han demostrado una capacidad y una voluntad sistemáticas para aplicar a la causa del desarrollo los recursos traídos al consumo de las masas.

Esas formas de distribución no son de extrañar, si se consideran las diagnósis sobre el funcionamiento del capitalismo que se vienen formulando desde los tiempos de Marx y los esfuerzos por cuantificar, comparar y detectar cambios, manipulando estadísticas fragmentarias, que se han convertido en floreciente industria internacional. Sin embargo, las variantes del desarrollo capitalista en los países periféricos más pobres se apartan también en otras formas del ideal plasmado en el consenso original sobre el desarrollo, por efecto de su dependencia económica y cultural de países centrales más ricos. Los beneficiarios de tal desarrollo han adoptado por derecho propio las modalidades de consumo de los países más ricos y han colocado a buen recaudo en ellos gran parte de su "acumulación". Incluso en países comprometidos con estilos de desarrollo no capitalistas, las élites burocráticas y militares adoptan pautas de consumo que se contraponen a la austeridad esperada del resto de la población. Con las tendencias casi universales a la modernización dependiente y, sobre todo, con la penetración de los medios modernos de comunicación de masas que controlan las empresas transnacionales, se han extendido aspiraciones de consumo similares a los estratos medios más amplios e incluso, a juzgar por informaciones recientes, llegan también en grado sorprendente a los estratos de bajos ingresos, desviando sus magros recursos, necesarios para alimentación,

vivienda y otras "necesidades básicas", a ese otro tipo de consumo.¹³ Como han demostrado las controversias sobre la promoción transnacional de alimentos para lactantes y de fármacos que se adquieren sin necesidad de receta médica, no hay grupo tan pobre que no pueda ser un valioso mercado en ciería para los productos "modernos".

Siendo así, es natural que las pugnas por la participación hayan girado en torno a la distribución. En la medida en que han participado en ellas las mayorías, esas pugnas han demostrado ser incompatibles con la acumulación del capital necesario para el crecimiento económico, sobre todo cuando los que reciben la "parte del león" de los recursos dedican elevada proporción a fines ajenos a tal crecimiento o que lo inhiben. En el plano individual, el crédito de consumo para la adquisición de bienes duraderos ha prevalecido sobre el ahorro y, en el nacional, en particular durante el decenio de 1970, el endeudamiento contraído con la banca de los países centrales ha desplazado al proceso de acumulación interna.

Raúl Prebisch ha señalado como factor central en la "crisis del capitalismo periférico" la incompatibilidad entre, por una parte, las exigencias de acumulación de capital y consumo suntuario y, por la otra, un proceso de democratización enfocado hacia la distribución y encauzado por conducto de los sindicatos y movimientos políticos populistas. El avance de tal democratización pone periódicamente en peligro el excedente que ha de dividirse entre la inversión y el "consumo privilegiado" de los ricos. De esto resultan la hiperinflación, el estancamiento económico y, a la postre, la entrada de la fuerza militar para volver atrás el proceso de democratización, reducir el ingreso de la mayoría y restablecer el excedente.¹⁴

¹³Véase Carlos Filgueira, "Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos", *Revista de la CEPAL*, N° 15, diciembre de 1981. Filgueira se pregunta si el aumento de los ingresos de los grupos menos favorecidos se traducirá en mejoramientos concomitantes en su dieta alimenticia y en la satisfacción de sus "necesidades básicas" dado el grado en que domina entre estos grupos la incitación al consumo de los medios masivos de comunicación.

¹⁴Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico"; "Estructura socioeconómica y crisis del sistema" y "Hacia una teoría de la transformación", en *Revista de la CEPAL*, N° 1

La identificación real de la participación popular organizada con la lucha por la distribución; la capacidad precaria de los "hasta entonces excluidos" de entrar en la lucha sin suscitar la represión o llevar al estilo de desarrollo a un punto muerto, y la superposición de una moderna sociedad de consumo sobre la pugna por la distribución, hacen regresar el argumento a varias cuestiones relacionadas con los derechos y las facultades del Estado.

¿En qué condiciones puede el Estado controlar el proceso de acumulación y, sobre todo, la inversión en el desarrollo de los recursos acumulados a tal punto que justifique un esfuerzo para convencer u obligar a las organizaciones populares a que limiten su lucha por una porción más grande? ¿Puede esperarse que el Estado avance en esa dirección sin transformar primero los valores societales y, también, la distribución del poder político y económico? ¿Se justifica la recomendación de que el Estado lance un ataque frontal contra la sociedad de consumo, internacionalmente difundida, castigando al consumo ostentoso y controlando los medios de comunicación de masas, a fin de reducir la incompatibilidad entre demandas populares y exigencias de acumulación?

Un informe del UNRISD contesta el último interrogante en términos concluyentes: "Deponer las sociedades de consumo importadas e imitadoras para minorías acomodadas en los países en desarrollo será también un componente clave de toda estrategia de desarrollo que merezca la adhesión de las masas y sea capaz de lograr una acumulación suficiente de capital interno. No hay forma de lograr las metas del desarrollo, dentro de las limitaciones actuales de nuestra tecnología, disponibilidad de recursos naturales y capacidad de organización, y satisfacer al mismo tiempo las refinadas demandas de consumo de los países ricos y de los tramos más altos de ingreso en los países pobres, estimulando incluso su difusión a estratos más amplios." El informe

(1976), N° 6 (1978) y N° 10 (1980). Prebisch propone socializar el excedente y la planificación estatal de su uso en beneficio del desarrollo como única solución aceptable de las crisis periódicas y de la consiguiente represión, pero no indica cómo los actuales Estados pueden lograrlo o cómo la participación popular organizada se concilia con ello.

sigue citando con aprobación el argumento de un miembro del Comité de Planificación para el Desarrollo en el sentido de que el punto de partida de un esfuerzo nacional de desarrollo autosostenido ha de ser "la remoción de todo signo de opulencia" liberando así a la sociedad, incluso a los pobres, de una influencia perniciosa para los fines y actitudes del desarrollo.¹⁵

Por mucho que se justificara en sí, esta respuesta hace surgir la vieja pregunta de quién le pone el cascabel al gato, ya que las fuerzas resueltas a gozar de la sociedad consumista por lo general dominan el Estado, y las masas se inclinan más bien a aspirar a alcanzarla que a renegar de ella (salvo en ciertos casos de rechazo del modelo de modernización dependiente en su conjunto por motivos culturales o religiosos). Los enemigos por principio de la sociedad de consumo quedarían circunscritos a grupos de intelectuales, acaso con algún acceso a los órganos estatales de planificación, pero con muy poco o ningún poder real y que suelen presentar contradicciones entre este objetivo y su propio estilo de vida "moderno". Si la población de los países ricos debe limitar su propio consumo superfluo como requisito previo para que en otras partes disminuya el consumismo, se hace aún más difícil vislumbrar el camino político para alcanzar ese objetivo.

Cabría argüir, evidentemente, que sólo un Estado revolucionario representativo de los "hasta entonces excluidos", capaz de escudarlos de esas influencias, podría seguir este camino. Sin embargo, las revoluciones no nacen de tales argumentos y la variada experiencia de los Estados socialistas "realmente existentes" aconseja cierto escepticismo en cuanto a la capacidad de los Estados revolucionarios para inventar señuelos que atraigan más que los del consumismo.

En general puede afirmarse que el consumismo, tal y como ha surgido del estilo de desarrollo capitalista transnacional, entorpece el logro de la participación popular organizada con prioridades realistas, pero tampoco hay que olvidar que es peligroso y contraproducente que los revolucionarios, los reformadores o los planificadores creen saber mejor que las propias masas cuáles

¹⁵*Social development and the International Development Strategy*, UNRISD, 79.2, Ginebra, 1979, p. 13.

son sus necesidades reales. Ni la austeridad ni el consumo diversificado son fines en sí mismos y la modernización introduce muchos productos que, en fin de cuentas, elevan la calidad de la vida y pueden ser ampliamente distribuidos sin una distorsión indebida en la estructura del gasto nacional y familiar. Hay que tener presente que entre los artículos centrales en la demanda de

consumo hay dos poderosos instrumentos tanto para una participación informada como para la penetración del consumismo: la radio a transistores y la televisión. ¿Puede realmente reprocharse a una familia que se prive de alimento por tener acceso a estos medios de ampliar sus horizontes? ¿Debería ser protegida de esa tentación por el Estado?

V

La orientación de las inversiones y el crecimiento económico: planificación global, planificación participativa, el mercado

Las consecuencias de política que derivaron los distintos teóricos del consenso original sobre el desarrollo son demasiado heterogéneas para discutir las aquí, pero la mayor parte de la hipótesis es que el Estado debe acelerar y orientar el crecimiento económico aplicando ciertas técnicas racionales que controlen el futuro, en otras palabras, mediante la planificación. Los dirigentes políticos de una nación tendrían la responsabilidad de decidir sobre los objetivos del desarrollo y sus planificadores la de mostrar a esos líderes cómo alcanzarlos. Esta tesis supone que la dirección política elegirá objetivos compatibles con la capacidad nacional real y con el consenso internacional sobre el desarrollo, de modo que la contribución de los planificadores es también esencial en esta etapa. Aunque la planificación podría resultar más eficaz en Estados socialistas o de capitalismo de Estado que controlan directamente los medios de producción y fuentes de acumulación, sus partidarios sostienen que también puede ser completa y eficaz en sistemas que se basan en el capital y la empresa privados, cuando se aplican los poderes reguladores del Estado, los incentivos y desincentivos fiscales, la creación planificada de infraestructura y, sobre todo, cuando se demuestra en forma racional al sector privado las ventajas de ceñirse al plan.

Según esta concepción, el ideal de "participación" sería educar a los sectores interesados (inversionistas, empresarios, funcionarios públicos,

agricultores, trabajadores, etc.) sobre los papeles que deben representar en el plan y convencerlos de las razones que aconsejan esa actuación. Se presume que los intereses en el desarrollo de todos los protagonistas están, fundamentalmente, en armonía. Como sólo hay un curso óptimo para el desarrollo, que han de decidir las autoridades políticas aconsejadas por los planificadores, la participación conflictiva y la autodefensa organizada contra las exigencias del desarrollo planificado sólo podrían ir en detrimento del bienestar común.

Ese concepto de desarrollo planificado, que hasta cierto punto hemos caricaturizado, no pudo sobrevivir el embate de la experiencia. Los planificadores nunca contaron con información suficiente relativa a las economías y sociedades para las cuales intentaban planificar y su pasión por la cuantificación los llevó a inventar los datos con que trabajan y planificar para países imaginarios. Su racionalismo no era capaz de enmarcar los verdaderos procesos políticos y el funcionamiento de las instituciones burocráticas. No podían convencer a los posibles inversionistas y empresarios de seguir sus directivas. No pasó mucho tiempo antes de que menguara la confianza de los gobiernos y de la opinión pública en los planes globales de plazo fijo, aunque quedan todavía organismos planificadores que los producen.

Por lo tanto, la planificación o, en su concep-

to más amplio, la formulación de la política de desarrollo, evolucionó por fuerza hacia el reconocimiento de la incertidumbre, el conflicto y la recalcitrancia del comportamiento institucional e individual; hacia intentos más modestos de racionalizar el crecimiento económico dependiente y la modernización de la sociedad. "La planificación participativa" se convirtió en una consigna atractiva. Algunos gobiernos crearon complejos mecanismos consultivos para lograr la interacción entre planificadores, cuerpos representativos y grupos organizados de presión, pero generalmente tuvieron un funcionamiento irregular.

En cierto sentido, la formulación de políticas llegó a ser más participativa, pero no más unificada, a medida que los grupos capaces de hacerse valer se iban diversificando y el proceso de urbanización hacía que una proporción creciente de la población entrara en relaciones intrincadas con el Estado. El aparato del Estado también se volvió más complejo; organismos de regulación, inversión y prestación de servicios establecieron vínculos con diversas clientelas, representando sus intereses (ligados al propio crecimiento de esos organismos) ante la autoridad política central. Las campañas de los organismos internacionales en torno a una serie de "grandes problemas" complicaron aún más ese engranaje y aumentó la diversidad de los grupos participantes. Subsistía la creencia de que el Estado podía promover el desarrollo y tenía el deber de presentar una imagen coherente del estilo de desarrollo al que debía aspirar el país, pero se hicieron más patentes las limitaciones impuestas por la distribución del poder y por el impulso de lo ya realizado; salvo en crisis revolucionarias, el Estado sólo podía introducir cambios marginales en la distribución de los recursos. Si el sistema resultaba demasiado oneroso, en función del tamaño y la heterogeneidad de los grupos capaces de imponer sus demandas, el resultado probable —como antes se indicó— era la reafirmación del poder de las minorías y una reforzada exclusión de las mayorías.

Durante el largo período de crecimiento económico sostenido —desde el decenio de 1950 hasta entrar en el de 1970— podía con cierta verosimilitud sostenerse que ese mismo crecimiento —por lento e irregular que fuera— desembocaría a la postre en estilos de desarrollo más compatibles con los objetivos de desarrollo

de aceptación internacional. Los ricos simplemente tendrían que conformarse con un crecimiento algo más lento de sus ingresos disponibles a fin de liberar recursos que el Estado podría emplear para eliminar la pobreza crítica y mejorar la calidad de la vida. Razonamientos semejantes valían para las relaciones entre países ricos y pobres. Los grupos explotados y excluidos tendrían entonces alguna esperanza de mejorar su situación sin llegar al cambio violento del sistema y al despojo de los ricos. Participarían en forma realista en actividades productivas y de autoayuda así como en el consumo. Por su experiencia, idoneidad de sus funcionarios y captación de una parte creciente del mayor ingreso nacional, el Estado ampliaría continuamente su capacidad de inversión, de creación de infraestructura y de redistribución del ingreso.¹⁶

Estos años de economías vacilantes y creciente violencia política han trizado ese optimismo y, como antes se decía, han obligado a muchos regímenes a volver a políticas de "gestión de la crisis", de corto plazo, sin una clara perspectiva de desarrollo. Ya se han descrito dos propuestas para salir del atolladero: 1) recomendaciones para un estilo de desarrollo radicalmente distinto, igualitario y participativo y 2) el retorno neoliberal al mercado como árbitro de la asignación de recursos. Las consecuencias del primer criterio con sus exigencias aparentemente contradictorias de una iniciativa descentralizada y de una transformación rápida y planificada orientada por normas universalistas se analizan en diversos contextos en todo este artículo. Ahora habrá que decir alguna cosa sobre las consecuencias para la participación de la segunda propuesta.

¹⁶Este tipo de razonamiento se ha puesto de relieve particularmente en los documentos de la Comisión Económica para América Latina a partir del decenio de 1960. Se ha demostrado que la mayoría de los países latinoamericanos han logrado ya niveles de ingreso per cápita y una capacidad estatal de administración que les permitiría eliminar la pobreza extrema y universalizar la prestación de servicios sociales básicos si mediara una redistribución moderada —de poder convencer a las fuerzas dominantes de la necesidad de hacerlo. Véase, por ejemplo, Enrique V. Iglesias, "Desarrollo y equidad: el desafío de los años ochenta", *Revista de la CEPAL*, N° 15, diciembre de 1981. Los argumentos recientes de Raúl Prebisch, a que se aludió anteriormente, intentan explicar por qué ello no ha sucedido, pero concluyen con una confianza similar en el Estado.

Las consecuencias son relativamente sencillas. Participación legítima sería aquella en que el individuo racional escoge sus medios de subsistencia según su apreciación de las ventajas comparativas, ya sea que invierta su capital o venda su trabajo y, por sus decisiones sobre cómo gastar su ingreso, determina la estructura de la producción. No debe permitirse que los sindicatos y otras organizaciones de defensa de los desamparados acumulen demasiado poder porque se sobrevalorará el precio del trabajo, se deprimirán los incentivos para la inversión y, al restringir la demanda de mano de obra, se producirá un volumen de empleo menor que el que existiría si los salarios siguieran en su valor de mercado. El Estado debe desentenderse en lo posible de todos los servicios, salvo los servicios sociales más básicos, de las medidas redistributivas y de los subsidios para regular las actividades económicas, aunque podría seguir teniendo la obligación de aliviar la pobreza extrema. De ahí que sea indeseable la participación organizada a fin de ejercer presión sobre el Estado para que tome a su cargo esas actividades. Hay que confiar en la iniciativa privada que sustituirá al Estado en la prestación de esos servicios en la medida en que se justifique hacerlo. Esto implica que se estimulará a los estratos menos favorecidos a proporcionarse sus propios servicios, gracias a una solidaridad organizada, siempre y cuando ello no los lleve a acumular poder para presionar al Estado por el financiamiento de esos servicios.

Es evidente que después de un largo período en que el Estado ha ido ampliando sus funciones, mientras que se ha ido abriendo el abanico de grupos de interés en vigorosa pugna por obtener financiamiento y servicios del Estado y que han llegado a depender del marco regulador estatal, la aplicación de una política no intervencionista de este corte exigirá un régimen autoritario capaz de resistir las presiones, de dismantelar for-

mas de participación incompatibles, y de mantener las reglas del juego según las conciben sus ideólogos. También cabe esperar que reaparezca la interacción entre las presiones que ejercen los grupos de interés y las intervenciones económicas del Estado, aunque no sea más que para salvar a los grupos de interés más poderosos de las consecuencias de su mal cálculo en el aprovechamiento de la libertad económica. Pero esa participación se ejercerá en círculos más pequeños, amparados de la competencia política abierta. El ideal de confianza en el mercado, como el de la planificación global, sucumbirá también ante las complejidades reales del cambio económico y social.

Una vez que haya sucumbido ese ideal, dada la actual crisis económica, serán muy diferentes las expectativas de los "esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras" de lo que fueron cuando comenzó la experiencia. Grupos importantes que antes ejercían algún control sobre sus condiciones de subsistencia (trabajadores industriales, empleados públicos, minifundistas) están ahora desocupados o no pueden defender sus niveles anteriores de ingreso, mientras que otros grupos, que apenas empezaban sus "esfuerzos organizados" se han sumido aún más en la marginalidad económica y política. El Estado, dominado por completo por sus acreedores externos y que representa algún tipo de realineamiento de las fuerzas dominantes durante el período del autoritarismo neoliberal, no está en condiciones de reconstituir servicios sociales y fuentes de empleo, aunque las fuerzas dominantes estén ansiosas por ampliar sus bases de apoyo y reanudar los procesos políticos democráticos. Queda por ver si los movimientos populares que vuelvan a surgir podrán idear tácticas viables, cuando parecen igualmente inconducentes los caminos de la reforma y la revolución.

VI

Participación, clases sociales y conceptos de conflicto o consenso en el cambio societal

Con la posible excepción de comunidades "primitivas" autosuficientes, las sociedades se dividen en clases según sus distintas relaciones con los medios de producción; otros criterios de autoidentificación complican o se entrecruzan con esas categorías: idioma, religión, familia, tribu, localidad, afiliación política, etc. Para los fines de este trabajo, las percepciones de estas divisiones, con consecuencias en materia de política, pueden clasificarse en cuatro grandes categorías que tienen distintas repercusiones sobre el papel que representa la participación. (En los procesos reales de formulación de políticas nacionales, lo más común es que las cuatro categorías entren en combinaciones incongruentes. En muchos casos, regímenes que representan principalmente a una élite burocrática, han adoptado ideologías que implican un papel dominante para clases que apenas existen en el medio nacional, mientras que la dependencia externa ensancha la separación entre ideología y política.)

En primer lugar, cabe suponer que todas las clases y grupos de interés comparten en el desarrollo un interés común y dominante frente al cual resultarán miopes o vanos los conflictos entre intereses inmediatos. La autoridad política debe formular objetivos de desarrollo que interesen a toda la población, traducirlos en políticas que resguarden ese interés y convencer a la población de que así ha sucedido. De este modo, la participación puede llegar a ser predominantemente armónica y cooperadora, encaminada a lograr de cada grupo una contribución óptima en beneficio general. Este punto de vista difícilmente atraerá a los partidarios de la definición de participación dada por UNRISD (salvo en la variante posrevolucionaria que se resume más adelante) pero es siempre atractiva para los tecnoburócratas de las organizaciones internacionales y los Estados nacionales.

En segundo lugar, cabe suponer que el común interés en el desarrollo no impide conflictos reales, en que cada grupo o clase tiene derecho a organizar la defensa de sus necesidades sentidas,

ya que si no se defiende lo mejor que pueda será explotado o discriminado. La participación conflictiva es, pues, aspecto legítimo del desarrollo, que previene contra la concentración indebida de sus frutos. El derecho a la participación auto-defensiva se extiende no sólo a los asalariados y campesinos sino, también, a las minorías étnicas, culturales o tribales que, de otra suerte, se verían disgregadas o sobreexplotadas en el curso del crecimiento económico y la modernización, así como a las mujeres en su lucha por superar sus desventajas tradicionales. La participación conflictiva es compatible con los objetivos más tradicionales del desarrollo siempre que no extreme la consecución ni de uno ni de otro fin. Maximizar la acumulación de capital y el crecimiento de la capacidad productiva nacional no merece, por consiguiente, una prioridad absoluta. El Estado puede actuar y ser aceptado como árbitro final en la mayoría de los conflictos, manteniéndolos dentro de ciertos límites y definiendo las reglas del juego. El Estado tiene el deber de ayudar a los grupos más débiles promoviendo su organización y garantizando sus derechos con medidas jurídicas o administrativas. La confianza en la dirección del Estado es condicional: sólo podrá funcionar para el bien común cuando las diferentes clases sociales puedan pedirle rendición de cuentas y defenderse contra la arrogancia, la corrupción y la ineficiencia de la burocracia.

Variantes de esta concepción han visto en las clases o estratos medios la fuerza más progresista y estabilizadora de las sociedades en desarrollo, llegando a la conclusión de que las políticas públicas, por medio de la educación, la protección a la pequeña empresa, la reforma agraria y otras medidas parecidas deben propender a aumentar el tamaño de los estratos medios y su capacidad de participación porque tienen un interés directo en el orden establecido. De este modo, estos estratos pueden evitar que las exigencias de las clases altas y bajas lleguen a ser incontrolables o incompatibles con la competencia política democrática. La evolución real que siguen los estratos medios,

con su vulnerabilidad al consumismo, su predisposición a monopolizar los beneficios estatales y su agresiva autodefensa contra todo lo que amenaza sus privilegios por parte de los "hasta entonces excluidos", han guardado escasa relación con las expectativas de los expertos en ciencias políticas.

En tercer lugar, puede suponerse que el conflicto de intereses entre las clases en el orden capitalista es irreconciliable, cualquiera sea el nivel de crecimiento económico posible en ese orden, y que, en todo caso, la inserción de un "capitalismo periférico" en el marco imperialista mundial hace imposible lograr más que una caricatura del desarrollo que sólo beneficiará a los explotadores. El camino al auténtico desarrollo pasa, pues, por una revolución que lleve al poder a una clase o alianza de clases capaces de transformar las relaciones sociales y usar las fuerzas productivas que nos brinda la tecnología moderna en beneficio de todos. Desde este ángulo, la participación significativa consistirá en la lucha organizada que lleve a la transformación. La clase destinada a lograr esa transformación no tiene motivos para limitar su intento a lo que pudiera ofrecer un estilo de desarrollo capitalista reformado. Dentro de este estilo capitalista la autodefensa o autoayuda organizadas pueden representar ya sea el entrenamiento de los participantes para la contienda de fondo, o un medio para inducir la conformidad con la explotación, según sean las fuerzas que tomen el mando. Es poco realista esperar que el Estado, instrumento de las fuerzas dominantes, apoye la participación auténtica de los "hasta entonces excluidos". Siendo el conflicto de clases tanto nacional como internacional en su amplitud, el movimiento revolucionario debe organizarse a esos niveles. Puede llegarse a una conclusión parecida sin referencia alguna a la teoría marxista, tal como se hizo en el subdebate sobre la "urgencia". Y este tipo de argumento probablemente sea más a propósito para las perspectivas y justificaciones reales de las dictaduras revolucionarias del Tercer Mundo: es tan urgen-

te la movilización con una estrategia coherente para erradicar el hambre que no puede esperar la reconciliación democrática de los intereses en conflicto.

Después de la transformación revolucionaria, muchas variantes de este criterio proponen una participación con una función similar, a primera vista, a la descrita en la primera concepción: la participación tiene que ser antes que nada positiva, dirigida a elevar la productividad y a defender el nuevo orden. Si la clase destinada a lograr el auténtico desarrollo está realmente en el poder, no puede defenderse contra sí misma. La participación conflictiva sólo es legítima con respecto de los sobrevivientes del antiguo orden, entre los que se incluye el legado burocrático y los enemigos externos.

Huelga reiterar que la experiencia no ha sido más benévola con esta concepción que con las demás. La trayectoria de los países en que "realmente" existe el socialismo confirma los peligros de un poder estatal excesivo, manipulado por una nueva clase de funcionarios, y apoya la tesis en favor de organizaciones populares autónomas y el autogobierno local como resguardos indispensables; es decir, el abandono de la fe en el consenso posrevolucionario y una autoridad infalible a favor de la búsqueda de nuevas formas de participación conflictiva.

Por último, puede evaluarse la función de la participación por el prisma neoliberal descrito anteriormente. Los conflictos que surgen de las divisiones de clase pueden ser reales pero no son legítimos. La participación debe ser "positiva", orientada a elevar la productividad, pero debe confiarse en la elección individual orientada por el mercado para lograrlo. Las asociaciones de autoayuda son deseables pero las de autodefensa son, en el mejor de los casos, sospechosas. En relación con la participación, el deber principal del Estado es velar para que las distintas combinaciones de fuerzas no lleguen a acumular poder suficiente como para entorpecer el funcionamiento del mercado.

VII

La participación, la "comunidad" y otras formas de solidaridad de grupo

Puede concebirse una participación "plebiscitaria" por conducto de un movimiento populista modelado por un liderato carismático, en que las masas reciben exhortaciones a participar e instrucciones sobre la forma de hacerlo a través de los medios de comunicación masivos con una organización formal local rudimentaria o inexistente. Sin embargo, cuando las resoluciones de las Naciones Unidas o los regímenes nacionales apoyan la "participación popular en el desarrollo" como objetivo de política, la "participación" implica una interacción directa, localizada y organizada entre personas, cualquiera sea la forma en que se articulen con organizaciones de nivel nacional.

Así pues, las concepciones acerca del papel de la participación y de las estrategias estatales para "popularizarla" dependen de las teorías y la observación empírica acerca de las formas con que las diversas clases dentro de la sociedad nacional se organizan y de las repercusiones que el cambio general en lo económico, lo cultural y lo político tienen sobre los cambios espontáneos o inducidos de tales formas de organización.

La forma de organización popular más difundida en las sociedades preindustriales es la comunidad campesina, con cierto grado de gobierno autónomo y control sobre los medios de subsistencia de sus miembros.

Desde el siglo XIX tanto los economistas de mercado como los marxistas han sostenido que el tradicionalismo estático de esas comunidades es un obstáculo para el "progreso". Es pues inevitable y aconsejable su desintegración por doloroso que ello sea para sus miembros. También desde el siglo XIX otras corrientes de opinión se han inclinado por la tesis contraria: por sus tradiciones de solidaridad, trabajo cooperativo e igualdad social, esas comunidades representan valores superiores a los del capitalismo, o señalan el camino hacia el socialismo sorteando los males del desarrollo capitalista.

En el decenio de 1950, variantes de esta tesis

tuvieron fuerte influencia para modificar el consenso sobre el desarrollo económico sin poner en tela de juicio sus premisas básicas. El movimiento de desarrollo comunitario suponía la presencia de comunidades locales, con armonía interna, suficientemente autónomas como para actuar colectivamente en prosecución de sus propios intereses con un poco de asistencia material y técnica y orientación provenientes del exterior. Los teóricos sociales que veían en las comunidades la cuna de una nueva sociedad podían unir sus fuerzas con la de los planificadores que consideraban los programas de desarrollo comunitario como un medio relativamente barato de elevar la producción agrícola y los niveles de vida rural, mientras se centraba el esfuerzo de desarrollo en la industrialización. Posteriormente se intentó aplicar los principios del "desarrollo comunitario" a barrios urbanos de bajos ingresos, pero, en ese caso, las metas eran relativamente modestas: la autoconstrucción dirigida de viviendas, los servicios comunitarios y las industrias domésticas que pudieran ayudar en algo a mejorar las condiciones de vida de los pobres.

Por muchas razones, los programas no cumplieron las esperanzas en ellos cifradas, entre ellas porque, cediendo a la presión por cumplir metas nacionales, se reemplazó la iniciativa comunitaria voluntaria por la compulsión burocrática, y porque muchas de las soluciones técnicas ofrecidas a las comunidades o resultaron inaplicables o los promotores en el plano comunitario no fueron capaces de transmitirlos eficientemente. Sin embargo, la deficiencia más común parece haber sido el desconocimiento de las divisiones de interés dentro de las comunidades y las limitaciones impuestas a la acción comunitaria por las estructuras de poder local y nacional. Iniciativas supuestamente igualitarias terminaban por aumentar las ventajas comparativas de los miembros más ricos y más "progresistas" de la comunidad, a expensas del trabajo impago impuesto a los miembros más desprotegidos, lo que hizo aflorar conflictos latentes que hicieron inoperan-

tes los programas, o alarmaron a los terratenientes, prestamistas u otros poderosos en grado suficiente para incitarlos a sabotear el programa.

En los últimos 30 años, los procesos reales de "desarrollo" y modernización han quebrantado la organización comunitaria y las fuentes de subsistencia tradicionales en medida tal que se han desvirtuado crecientemente los supuestos originales en que se basaban los programas, pese a que en muchos medios han demostrado considerable elasticidad las formas de vida campesina y de solidaridad local. La diferenciación social se ha hecho más compleja. Persisten los campesinos minifundistas; su número ha llegado incluso a aumentar con la modernización de la agricultura y la creciente orientación a mercados de exportación agrícola, pero actúan en gran desventaja y se ven obligados a recurrir a cambiantes arbitrios para lograr una subsistencia mínima. También hay un número creciente de agricultores comerciales, surgidos de los medios campesinos más acomodados; trabajadores calificados y técnicos dedicados a actividades agroindustriales; intermediarios comerciales y trabajadores sin tierra subempleados. Casi en todas partes, gran parte de la población rural está en movimiento. Las migraciones unen zonas de asentamiento nuevas con las antiguas, el campo con la ciudad y hasta distintos países. Los medios de comunicación de masas (en particular la radio a transistores), la intrusión cada vez mayor de los agentes estatales de reglamentación y de prestación de servicios y el dominio creciente de los mercados nacionales y de las manufacturas de consumo generan nuevas actitudes y entornos para la organización. También, por supuesto, las invasiones, las guerras civiles, las disputas étnicas y la acción militar antiguerrilla convierten a millones de campesinos en refugiados.

En los conglomerados urbanos, la escala y la rapidez del crecimiento demográfico crean condiciones sin precedentes, tanto para los esfuerzos del Estado por controlar, como para los esfuerzos de las diversas clases y grupos que tratan de formar vínculos de organización. En términos muy simples, cabe distinguir: 1) los trabajadores organizados de las empresas modernas, el llamado sector "formal"; 2) las familias más numerosas, que sobreviven gracias a una variedad de estrategias muy poco conocidas —a veces como trabajadores por cuenta propia y otras como asa-

lariados— o gracias a mecanismos de solidaridad no organizados, u organizados con relación a otros vínculos que no sean el del trabajo productivo, como son las asociaciones de barrio, es decir, el llamado sector "informal"; 3) "los estratos medios" que van desde los profesionales a los empleados de oficina y pequeños vendedores, quedando en el margen una masa de desempleados "educados", causa y efecto a la vez de la expansión del sistema de enseñanza y de la modernización del consumo. Las crisis actuales sin duda someten a duros sacrificios a todos estos grupos, entre los cuales figura gran cantidad de trabajadores organizados y miembros de los estratos medios que, al perder sus medios de ganarse la vida, pierden también sus bases para la acción organizada.

Las tendencias no implican necesariamente que la anomia campe en las ciudades y en el ámbito rural, ni que la participación organizada esté quedando fuera del alcance de los "hasta entonces excluidos", pero las formas y tácticas de organización, así como el ingreso a los diversos grupos y su conciencia de comunidad de intereses y alternativas para el futuro prometen seguir cambiando de un modo probablemente aún más variado que en el pasado reciente. Hace unos pocos años, por ejemplo, no se habría esperado que los lazos y las organizaciones religiosas tuvieran la importancia que tienen hoy en la concientización de los grupos desfavorecidos y la ayuda para mantener su solidaridad en defensa propia en difíciles condiciones de represión política y desempleo masivo. Tampoco se habría previsto que los intereses femeninos sirvieran de base relevante para la organización, ni que las minorías étnicas y culturales adquirieran una actitud combativa.

Con todo, las tendencias globales indican que el conflicto entre y dentro de los grupos continuará siendo más notorio que la amplia solidaridad entre los "excluidos". En situaciones de escasez, todas las formas de organización contienen, en germen, procesos de exclusión y discriminación, aunque proclamen ideologías igualitarias. Los campesinos con tierra y las cooperativas asociadas con la reforma agraria explotan o excluyen a los trabajadores sin tierra. Los sindicatos o empresas de autogestión defienden sus ventajas contra los desocupados. Los estratos medios con educación aprovechan su mayor acceso a los

servicios públicos para acrecentar sus ventajas relativas y para excluir de los sectores preferidos de empleos, mediante el sistema de "credenciales", a los que tienen menor escolaridad. Entretanto, con el crecimiento de la población y la movilidad geográfica diversos grupos entran en contacto conflictivo. Siguen siendo desalojadas de sus tierras las minorías tribales, a menudo por colonos tan pobres como ellos, manejados por especuladores de tierras y empresarios agroindustriales. Los migrantes que compiten por puestos de trabajo despiertan la hostilidad de los grupos que estaban desde antes en el mercado.

A estas alturas, el Estado cuenta con un acopio impresionante de estudios sociológicos y recopilaciones estadísticas que procuran entender

los cambios sociales estructurales, así como con innumerables informes sociales de las organizaciones internacionales que advierten sobre inminentes desastres y prescriben en qué forma evitarlos. Podría llegarse a la conclusión de que, en la medida que el Estado elija sus orientaciones de política incorporando valores participativos, puede y debe basar su gestión en una plena comprensión de las formas y consecuencias cambiantes de la participación en situaciones de escasez y conflicto entre grupos. Sin embargo, éste es más bien un ideal que una recomendación práctica. Nos lleva a considerar el papel de los agentes estatales en relación con la participación y las limitaciones que se imponen a su conocimiento, interpretaciones y actuación.

VIII

La participación, los burócratas y los tecnócratas¹⁷

Las sociedades nacionales en que se han planteado en primer plano los problemas del desarrollo y la participación, han pasado simultáneamente por procesos de burocratización y, algo más tarde, de tecnificación de parte de sus burocracias. Es cierto que la burocratización estaba en marcha mucho antes que se iniciara el empuje deliberado al desarrollo, pero recibió un poderoso impulso cuando el Estado comenzó a asumir crecientes responsabilidades y también de las presiones ejercidas por los estratos medios (fruto de la rápida expansión de los sistemas de enseñanza secundaria y superior) para generar un mayor empleo en la administración pública. Desde el siglo XIX numerosas investigaciones se han concentrado en el papel de la burocracia en el Estado moderno y, tanto en países ricos como pobres, estos estudios han repetido una letanía de quejas y recriminaciones.

Para lograr sus propósitos con un mínimo de eficiencia y equidad, el Estado necesita aplicar legislaciones, reglamentos y normas detalladas. Para su interpretación y aplicación requiere un cuerpo especializado de funcionarios, propensos a la deformación profesional de convertir el reglamento en un fin en sí y con gran tentación de

caer en el favoritismo o la corrupción en su aplicación. Cabe esperar que se acentúen las deficiencias de la burocracia cuando ha crecido en forma desmedida por razones ajenas a las tareas que le incumben, cuando el poder está distribuido en forma dispareja y cuando los grupos que participan en el poder han despreciado tradicionalmente a la masa popular.

En el mejor de los casos, cuando la burocracia es eficiente, consciente de sus fines y de conducta irreprochable, la tensión entre ella y la participación parece inevitable y sería iluso esperar que se resolviera a favor de uno u otro lado. Si el Estado toma en serio su obligación de promover el bienestar general, no podrá sino aplicar normas y pautas uniformes, en la búsqueda de la equidad y la eficiencia en la distribución de sus recursos y en un afán por evitar las violaciones arbitrarias de los derechos humanos por quienes controlan el poder local. El grupo local no puede sino resentirse y resistir las limitaciones a su ini-

¹⁷Esta sección se basa en un trabajo de discusión interna del UNRISD, *Policies and agents*, distribuido en mayo de 1980.

ciativa: el demorado y frustrante ejercicio de satisfacer requerimientos que no toman en cuenta las condiciones locales. Inevitablemente se interpondrán los intermediarios, con sus propias ambiciones de lucro, acumulación de poder o promoción de una ideología, contribuyendo a veces a una mayor flexibilidad, creando en otras ocasiones costos o conflictos. Los programas que tienen como principal justificación promover la participación local son tan propensos a la burocratización, la estandarización, y la manipulación de los intermediarios como cualquier otro, y así lo enseña la experiencia de muchos programas de desarrollo comunitario.

Podría preferirse una visión en que el Estado junto con su burocracia se agostara hasta desaparecer y fuera reemplazado por una gestión comunitaria autónoma en que todos los miembros de la comunidad (o empresa) participaran en la toma de decisiones y en la administración. Pero en el mundo actual de sociedades complejas e interdependientes es inalcanzable esa utopía. También carece de vigencia la visión de un Estado revolucionario antiburocrático, que actúe directamente, acatando la voluntad de las masas movilizadas. Parece preferible aceptar la tensión y proponer una "resistencia creadora" como marco de referencia para el tira y afloja entre la burocracia y la participación.

La tecnocracia, o tecnoburocracia, plantea problemas algo diferentes a la participación. Mientras que el burócrata de corte tradicional se apoya en normas y precedentes y tiende a paralizar la participación con engorrosas tramitaciones, el tecnócrata puede ser muy innovador pero, al mismo tiempo, más manipulador y coercitivo que el burócrata. Para los fines de este trabajo, el "tecnócrata" no designa más que a una persona que aconseja políticas públicas o dirige un programa, o aspira a dirigirlo, sobre la base de sus conocimientos y teorías especializadas; el término incluye a planificadores profesionales y a una gran variedad de "expertos". Los tecnócratas han aspirado a funciones más autónomas en la confección de políticas que los burócratas (por lo menos en forma explícita), y en la medida de lo posible se han separado del resto de la administración pública en cuanto a sus remuneraciones y status.

Hacia la burocracia tienen actitudes en general ambivalentes. Necesitan un aparato estatal

fuerte y obediente para lograr sus fines, pero encuentran que la burocracia real es insensible, egoísta, recargada y onerosa en algunos países y rudimentaria y carente de niveles mínimos de educación y motivación en otros. La escuela neoliberal de economistas —que para nuestros propósitos puede incluirse entre los tecnócratas— es antiburócrata en forma aún más fundamental: se opone ideológicamente al Estado benefactor y a la intervención estatal en la economía y por ende está dispuesta a extirpar de raíz sectores enteros de actividad burocrática.

La principal fuente de tensión entre tecnocracia y participación radica en la confianza que tiene el tecnócrata de que sus conocimientos profesionales lo capacitan para encontrar la Única Solución Correcta para los problemas del desarrollo. Por esto, la participación legítima de otras fuerzas de la sociedad sólo puede consistir en aprender las repercusiones de esa solución y actuar como corresponde. Los economistas que han representado un papel en la tecnoburocracia han estado predispuestos a aplicar rígidamente en sus sociedades medidas basadas en teorías, cuyo fracaso nunca puede comprobarse porque siempre pueden alegar que las medidas no se han aplicado durante bastante tiempo o en forma suficientemente sistemática; y a los ingenieros, que probablemente han tenido una influencia más decisiva que los economistas en la asignación de recursos, se les ha reprochado su predilección por los proyectos de inversión en gran escala, técnicamente avanzados, y muy costosos, que dependen del financiamiento y el apoyo tecnológico extranjeros que desquician tanto el medio ambiente natural como el estilo de vida y los medios de subsistencia de la población.

Por añadidura, a medida que las economías y los sistemas políticos nacionales se han engranado en forma más compleja con el orden mundial, los tecnócratas de las instituciones nacionales públicas interactúan con los de diversos tipos de organizaciones internacionales y los de las empresas transnacionales privadas. Hay la posibilidad de que los lineamientos principales de las políticas de desarrollo se determinen en negociaciones llevadas a cabo entre los tecnócratas de estos tres tipos de instituciones, en que influyen en diverso grado y tras las bambalinas los grupos nacionales de interés económico más poderosos, todo ello con limitada participación y conoci-

miento de las autoridades políticas nacionales, para qué hablar de la opinión pública en general. En ese caso, la mayoría popular sólo podría participar resistiéndose a los cambios que aprecia como perjudiciales, generalmente con tanto retraso que sólo caben los gestos compensatorios u obstructores.

La suspicacia frente a la orientación tecnocrática de la política ha cundido al conocerse, en forma dramática, la escasa visión de los cálculos tecnocráticos en materias tales como energía nuclear, construcción de presas gigantescas, y explotación de bosques tropicales para agroindustrias, en el campo de la ingeniería; y de control de la inflación o manejo de la deuda externa, en lo que concierne a los economistas. Los expertos más capacitados para intervenir en la toma de decisiones sobre políticas han demostrado ser extrañamente incapaces de prever los grandes

problemas que surgieron en el decenio de 1970 y proponerles solución.

Con todo, las sociedades complejas, que lidian con problemas cuyas soluciones son en gran parte irreducibles con la mera intuición, no pueden prescindir de los expertos. Lo ideal sería reforzar los mecanismos participativos para que pudiesen exigirles una rendición de cuentas a los expertos y hacer frente a la arrogancia tecnocrática sin recurrir a campañas populistas de denigración y persecución. El desorden y autoengaño voluntarista asociados con estas exageraciones suelen llevar, como lo indican diversas experiencias, al descrédito de la participación y al retorno de dirigentes que favorecen la tecnocracia. Como en el caso de la burocracia, hay que concebir la tensión entre participación y conocimiento técnico como un aspecto legítimo y permanente en la evolución de las políticas del desarrollo.

IX

Participación y cultura

Como se sugirió anteriormente, en las etapas más recientes del discurso internacional sobre el desarrollo ha ido ganando terreno la idea de que son legítimos los distintos estilos nacionales y que el desarrollo no debe concebirse como un proceso uniforme, cuyas leyes han de acatar todas las sociedades so pena de permanecer en el "atraso". Según criterios anteriores, las culturas y formas de organización "tradicionales" constituían obstáculos que debían removerse en el curso de la modernización. Aunque esas ideas se remontaban a las actitudes intelectuales que inspiraron la difusión del capitalismo, el nacionalismo y el imperialismo desde la Europa del siglo XIX, los gobiernos de la mayoría de los Estados creados en los decenios de 1940 y 1950 aparentemente creían en ese principio general, ya que adoptaron instituciones políticas y objetivos socioeconómicos uniformes.

Según el nuevo criterio, el desarrollo debe ser "endógeno" es decir, que de alguna forma el estilo de desarrollo debe nacer de la cultura nacional. El concepto se presta a varias objeciones: que va demasiado lejos en rechazar el uniformismo y etnocentrismo del concepto anterior; que

elude los requisitos de organización y motivación indispensables para la industrialización; que las culturas nacionales muy rara vez o nunca son lo suficientemente homogéneas como para llegar a una opción coherente de este tipo; que ciertos rasgos culturales pueden ser incompatibles con todo cambio que merezca el calificativo de desarrollo o con opciones ajustadas a las posibilidades reales de una nación; y que las opciones seguirán siendo las de las minorías dominantes, que interpretarán la cultura nacional a su antojo. También podría argumentarse que con la aspiración a estilos de desarrollo endógenos se reacciona contra las tendencias dominantes hacia la homogeneización mundial de la cultura y la integración económica, procesos tan avanzados que no puede ponerse marcha atrás. Otro problema espinoso sería la aplicación del concepto a los Estados de composición étnica variada que sólo pueden subsistir negándose a imponer estilos de desarrollo endógenos y coherentes a sus minorías refractarias.

De cualquier forma, grandes fuerzas ideológicas y políticas de buen número de países conti-

nuarán haciendo un esfuerzo en este sentido. Habría que considerar entonces cómo reconciliar las formas conocidas de participación organizada (gobiernos locales electos, sindicatos, cooperativas, asociaciones femeninas, etc.) que comparten la uniformidad del consenso inicial sobre desarrollo, por una parte, con la diversidad de formas y valores que, por la otra, supone el desarrollo endógeno. Ingenuo sería desconocer que la participación, cuando surge espontáneamente en reacción contra los embates de una modernización importada, puede ser xenofóbica, intolerante de minorías nacionales, y hostil a las pretensiones femeninas de lograr igualdad de dere-

chos. La "participación" espontánea es responsable en parte de los millones de refugiados que hay en el mundo hoy día, y de millones de muertos. Los ideólogos pueden interpretar las culturas nacionales ya sea en el sentido de destacar las características que son compatibles con esos funestos sucesos o de negarles legitimidad. Los movimientos populares pueden o no internalizar las interpretaciones ideológicas. Cabe esperar una tensión continua entre las reivindicaciones de los valores universales y de la heterogeneidad cultural, con resultados que serán internamente contradictorios, en constante mutación, y a veces horribles.

X

Requisitos para "popularizar" la participación popular en el desarrollo (instituciones, políticas y consideraciones socioeconómicas)

El subtítulo anterior nos remite al cometido original. Los términos "instituciones", "políticas" y "popularizar" implican que se está pensando en requisitos para el Estado, más bien que para los grupos de los "hasta entonces excluidos" y sus "esfuerzos organizados por aumentar el control" ... Pero ¿qué pueden hacer los Estados reales con generalidades sobre "requisitos"? Viene a colación un comentario de Dudley Seers en cuanto a que un chiste corriente en los medios internacionales relata el intento de un economista progresista, nacional o extranjero, de vender reforma agraria, industrialización, un sistema de recaudación de impuestos más eficaz, un sistema escolar más abierto o una mayor independencia del poder extranjero, precisamente a un gobierno cuya razón de ser es *evitar* que eso suceda o, por lo menos, limitarlo a su mínima expresión.¹⁸ Muchos gobiernos evidentemente están empeñados

en prevenir o limitar la participación popular y la mayoría de los demás tienen una actitud ambivalente o están imposibilitados de tomar ninguna posición firme por lo conflictiva que les resulta la participación real. Pero si las fuerzas que controlan el Estado quisieran realmente provocar una participación más amplia en términos compatibles con la definición del UNRISD ¿podría decirse algo útil en relación con los "requisitos"?

Para comenzar, puede descartarse la hipótesis de que el Estado en el mejor de los casos es un ente racional y benévolo y que, al mismo tiempo, carece a tal punto de iniciativa e imaginación que sólo está a la espera de un buen consejo. Por el contrario, el Estado de hoy está abrumado de estímulos y apremios en escala mucho mayor que la que puede atender y difícilmente se logrará de su parte para las recomendaciones generales algo más que un reconocimiento simbólico expresado en declaraciones y planes de acción. Por otros motivos quizá no convenga recomendar instituciones específicas, como gobiernos locales de elección popular, cooperativas, industrias de autogestión o la representación directa de los grupos de interés en los procesos de planifica-

¹⁸Dudley Seers, "The prevalence of pseudo-planning" en *The crisis of planning*, Ed. Mike Faber y Dudley Seers. Chatto and Windus Ltd., para Sussex University Press, Londres, 1972.

ción y toma de decisiones. Huelga describir las virtudes de estas instituciones cuando funcionan en ambientes propicios, que son de sobra conocidas, y sólo el conocimiento cabal del medio en que se aplicarían podría abonar una apreciación de su compatibilidad.¹⁹

Acaso sea más útil plantear los requisitos en función de las actitudes o predisposiciones que debieran tener los agentes del Estado, los ideólogos y los intermediarios entre el Estado y los movimientos populares. En los puntos siguientes se presenta un ensayo de ese tipo so riesgo de adoptar un repelente tono de exhortación:

i) Deben prepararse para un futuro indeterminado de cambiantes crisis y de demandas conflictivas sobre recursos públicos limitados. Deben tratar de explicar al pueblo tales perspectivas, en la forma como ellos mismos las perciben, y —lo que resulta muy difícil para los líderes políticos en abierta competencia por el poder— abstenerse de prometer algo más que lo que el Estado puede cumplir. Lo que es más, no deben proclamar que el Estado ha cumplido lo prometido, cuando esas pretensiones no corresponden a la realidad tal como la percibe el pueblo.

ii) Deben reconocer y resistir la tentación de suprimir o manipular la participación en aras de la Única Solución Correcta del desarrollo tecnocrático. Deben precaverse, ante la urgencia real de emprender una acción rápida en gran escala para erradicar a la pobreza y la debilidad nacionales, de la compulsión y la manipulación para cumplir metas, con la degeneración consiguiente de la participación que caerá en lo ritual o en la apatía popular. Deben tener presente que el pueblo puede tener razón cuando enfrenta al Estado y a los tecnócratas, sin caer ni en el endiosamiento demagógico de la razón popular ni en el descuido de los conflictos de intereses entre grupos. (Esta ilusión puede llevar a idear un pueblo imaginario, que siempre tiene la razón, de modo que, por definición, cualquier grupo que se aparte de esa línea queda excluido del pueblo.) Esto implica que los agentes del Estado deben esperar

y acoger con beneplácito la resistencia creadora que opongan los grupos afectados por la centralización, estandarización y burocratización inevitables en la gestión estatal.

iii) Deben evaluar objetivamente las potencialidades y limitaciones de las formas actuales de solidaridad de grupos y conocer en qué sentido evolucionan en las estructuras del poder local y nacional. Esto implica una evaluación crítica pero comprensiva de las aspiraciones de consumo y los cambios culturales que penetran en la sociedad, sin aceptarlas en bloque como atributos de la modernización, ni rechazarlas en nombre de una austeridad e integridad culturales impracticables. Han de tratar de organizar el debate popular sobre estas cuestiones —debate estructurado en torno a una imagen coherente del futuro nacional— a la que adhieren los dirigentes, pero sin manipular ese debate para alcanzar una serie predeterminada de conclusiones sobre lo que cabe esperar de la población. Tal debate exige que el pueblo tenga acceso a variadas fuentes de información y de opinión que no estén dirigidas ni por intereses privados preocupados sólo de fomentar un provechoso consumismo, ni por burócratas afanados en exagerar sus logros y ocultar sus deficiencias. Probablemente, no haya sociedad nacional alguna que haya encontrado todavía un método totalmente satisfactorio para resolver las contradicciones que implica este desiderátum, y no hay más remedio que apelar a esa fórmula evasiva que dice que la conveniencia de la solución dependerá del medio en que se aplique. Por ejemplo, la transferencia del control sobre los medios de comunicación masivos por parte del Estado a las organizaciones populares puede significar mucho o poco, según el grado de autonomía de esas organizaciones y el control que sobre ellas tengan sus bases.

Una evaluación de las perspectivas y las prioridades podría justificar la conclusión de que son necesarios ciertos cambios radicales que se oponen a las expectativas de grandes sectores de la población, y que no puede esperarse el consenso, ni siquiera la plena comprensión. Sería ocioso aconsejar a los agentes del Estado que nunca llegaran a esta conclusión. Sin embargo, cuando actúen sobre ella, es especialmente importante que se resistan a la creencia de ser infalibles o a tener el derecho de eximirse de los sacrificios que se espera imponer a los demás. Póngase el caso

¹⁹Un ejemplo del tipo de confrontación entre instituciones y medio ambiente que hay que hacer para poder formular afirmaciones serias sobre el potencial participativo de una institución se da en la serie de estudios sobre cooperativas rurales preparados y publicados por el UNRISD.

del objetivo de eliminar los "signos de opulencia" antes planteado como requisito para avanzar hacia un auténtico desarrollo. Si fuera realmente necesario, quienes toman las decisiones de política deben buscar un consenso lo más amplio e informado posible sobre los límites de opulencia permisibles y, entonces, subordinar a éstos sus propios estilos de vida, así como los de los altos funcionarios de la burocracia y los militares.

iv) Deben tener presentes los conflictos de intereses percibidos entre grupos o dentro de ellos y las posibles distorsiones y manipulaciones de las políticas participativas por efecto de la interacción entre quienes detentan el poder local y el nacional, los intermediarios políticos y económicos, y las burocracias. Deben recordar que, pese a que las políticas pueden descansar en el supuesto de que todos los sectores se beneficiarán y que, por lo tanto, cooperarán, éstos pueden ser partidarios de hipótesis relativas al "bien limitado" o de "juego de suma cero", es decir, lo que uno gana otro lo pierde. Así, en los programas de enseñanza, por ejemplo, los objetivos del Estado, de maestros o funcionarios y de los estudiantes y sus familias pueden ser muy distintos, disimulándose tras el objetivo público de universalizar la educación, una competencia por lograr privilegios educativos y un acceso preferencial a los puestos de trabajo. El resultado final de las presiones que se ejerzan sobre el sistema educativo puede ser muy distinto del que esperaba cada uno de los sectores.

v) Cualquiera sea el volumen de recursos que el Estado pueda dedicar a fines sociales, sus agentes deben esforzarse por repartirlos equitativamente y prever una participación popular vigorosa, como requisito necesario, pero siempre engorroso, para avanzar hacia ese objetivo. En condiciones de escasez global, siempre se presentarán dos tendencias; la una hacia la distribución de los recursos públicos conforme al poder político y económico de los diversos grupos, excluyendo a los débiles; y la otra hacia la distribución de los recursos en cantidades simbólicas, tan pocas e irregulares que no les sirven a los beneficiarios. Los organismos públicos también están expuestos permanentemente a la tentación de aprovechar los sistemas de participación como medios de persuadir a los pobres para que se presten a ellos mismos ciertos servicios (como vivienda e infraestructura urbana) que el Estado suministra

o subvenciona para los sectores más acomodados o influyentes. Cabe entonces esperar una situación de permanente incomprensión y conflicto entre los más desamparados y el Estado. Este espera usar a las organizaciones de solidaridad como forma de desentenderse de onerosas responsabilidades; los primeros ven en ellas un medio para apremiar al Estado por mayores recursos.

vi) Los agentes del Estado deben resistir la tentación de convertir a los mecanismos de participación en fines en sí mismos, o en actos rituales y de someterlos a metas cuantificables. La participación es fin y medio para toda sociedad que aspire a funcionar mejor y elevar el bienestar de sus miembros, o, dicho de otra forma, es un elemento central del funcionamiento de tal sociedad. Pero ni los comités ni las reuniones constituyen fines valederos en sí mismos; son inevitables pero deficientes medios de participación. Todos los movimientos de participación tienen que soportar la pérdida de tiempo en reuniones, con la apatía resultante para las mayorías y las oportunidades de manipulación para minorías que se sienten a gusto, por temperamento, en las reuniones. Cuando los agentes estatales o los partidos políticos dominantes las organizan, se tiende al conformismo ritual en las discusiones, predisponiendo a las masas contra la participación espontánea. Aun cuando ni el partido ni el Estado se propongan imponer una ideología, la inevitable disposición a uniformar y cuantificar hará que se confundan los mecanismos de la participación con su realidad. En esta esfera, el principal aporte de los agentes del Estado se manifiesta en su moderación: no pueden impedir que los grupos organizados usen su libertad en forma dilatoria o caprichosa, pero sí pueden abstenerse de imponer moldes que los obliguen a hacerlo.

Como corolario, deben velar por no sobrecargar y confundir a los grupos locales con exceso de iniciativas de participación provenientes de las instituciones públicas sectoriales, lo que probablemente sucederá cuando el clima político nacional impulse a los organismos encargados de educación, salud, reforma agraria, etc., a usar la participación como instrumento.

vii) La aceptación actual que tiene la participación en el plano internacional como requisito para el desarrollo implica que los organismos internacionales están designando "expertos" en

políticas relativas a la participación y que los gobiernos están pidiendo sus servicios como consultores. Como es natural, estos expertos tienen mucha fe en las bondades de la participación y también en la necesidad de estilos de desarrollo distintos a los que han prevalecido hasta ahora. Suelen basar sus pretensiones de especialistas, en los servicios que han prestado en su país o en otras partes a movimientos o programas de participación. En los últimos 30 años, el desarrollo comunitario y programas afines han proporcionado amplias oportunidades para que adquieran experiencia los promotores de la participación. Sin embargo, los informes de tales expertos dan la impresión de que muchos se encuentran en esa categoría descrita por Dudley Seers. Es decir, aconsejan a los gobiernos a embarcarse en la participación en una escala incompatible con las fuentes de apoyo del gobierno o su capacidad para crear y manejar instituciones nuevas y complejas.

Hay también grupos en el aparato estatal —planificadores progresistas y especialistas en programas sociales— ansiosos de emprender audaces iniciativas de participación que acogen de buen grado el apoyo de los expertos, pero que no pueden movilizar un respaldo político decisivo para las iniciativas cuando tropiezan con fuerte resistencia, sabotaje o cooptación por fuerzas animadas por otros fines. A estas alturas, un serio obstáculo en muchos países para las nuevas iniciativas de participación patrocinadas por los organismos públicos es la larga trayectoria de iniciativas, promovidas intensamente al comenzar, que luego fueron decayendo por falta de fondos, abandono tácito o violenta revocación, a menudo con despido de los funcionarios responsables y represión del liderazgo popular que había surgido. La aparente apatía frente a los llamados a la participación puede resultar de una amarga experiencia y de una apreciación más realista de los riesgos implícitos que la que tienen los expertos internacionales y sus aliados dentro del Estado.

viii) Las exhortaciones y precauciones señaladas, que se dirigen a los agentes del Estado más bien que al propio Estado, implican que aquéllos tienen cierto grado limitado de autonomía y,

también, cierta capacidad para transformar su propia conciencia acerca del papel que representan en la maraña de relaciones conflictivo-cooperadoras entre el Estado y el pueblo. La cita siguiente describe someramente el ángulo desde el cual incluso los agentes estatales más progresistas suelen considerar la participación: "los planificadores ... tendían a formarse un concepto del pueblo como único tema apropiado, tanto para sus propias intervenciones como para los estudios relacionados con estas intervenciones; no se sentían a sus anchas con la idea de que el pueblo y ellos mismos fuesen partes de un solo sistema que debía ser investigado ... Aunque para la mayoría es, probablemente, desagradable pensarse como tema de estudio, es probablemente mucho más atemorizante para quienes, como los planificadores, ejercen su poder en gran parte en función de la autoridad que les confiere su papel de expertos técnicos. Esta razón de ser de su autoridad tiende a perder validez si el técnico es visto como un actor más en la escena social, con sus propios intereses, creencias y predisposiciones".²⁰

Hasta ahora los proyectos de investigación en materia de participación se han centrado en "el pueblo", con el objeto de ayudarlo a conocer el lugar que ocupa en la escena social y lo que puede hacer para cambiarlo. Como último requisito —y de particular interés— "para promover la participación popular en el desarrollo", podría recomendarse investigar a los promotores, a los agentes del Estado, a fin de que puedan conocerse como actores con sus propios "intereses, creencias y predisposiciones". Y por supuesto, el conocimiento de los agentes desde este ángulo, en sus relaciones ambivalentes con el Estado que los emplea, frente a las fuerzas organizadas que los apremian, y con los medios sociales y educativos que han formado sus conciencias, es de vital importancia en los esfuerzos que realicen los "hasta entonces excluidos" por idear tácticas más eficaces de presión y autodefensa.

²⁰Lisa R. Peattie, "The social anthropologist in planning", *Journal of the American Institute of Planners*, julio de 1967.

XI

Conclusión

Veamos si del análisis anterior podemos derivar algunas proposiciones que valga la pena debatir:

1. Se justifica plenamente que el Programa de Participación Popular tome partido por los esfuerzos de los "hasta entonces excluidos" para "incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras" y se preocupe de no subordinar el apoyo a esos esfuerzos a ninguna concepción sobre los requisitos del "desarrollo" o a la caracterización del orden político dentro del cual pueda florecer la participación. En la medida en que el Programa se identifique con las políticas del Estado para "promover" o "popularizar" la participación, corre el riesgo de volverse evasivo o defensivo, de confundir su clara lealtad y contribución única con otras actitudes que sirvan a los intereses del poder. Estas actitudes no son necesariamente ilegítimas pero cabe esperar que otros programas de investigación y asesoramiento las representen muy adecuadamente.

2. La primera proposición no requiere identificarse con una ideología que rechace al Estado y a los movimientos políticos, en la esperanza de que la Buena Sociedad aflore de la organización autónoma local y ocupacional de los "entonces excluidos" o del renacimiento de valores culturales endógenos. Volvemos así a la idea de tensión permanente y del tipo de paradoja descrito por Cardoso. Los esfuerzos organizados de los "excluidos" se dirigirán hacia recursos que sólo pueden existir y reproducirse en la forma presente si siguen siendo excluidos, hacia instituciones que siempre reaccionarán en forma burocrática, manipulativa o represiva. Sus intentos por acumular un poder de contrapeso mediante la afiliación a movimientos nacionales se toparán siempre con la ley inexorable de la oligarquía; la propensión de los movimientos al oportunismo, el sectarismo y las ilusiones de infalibilidad; y el peligro de que los enemigos poderosos de estos movimientos se ensañen con sus seguidores más vulnerables. Los organismos estatales interesados en la participación así como los movimientos políticos proporcionarán trabajo y status a las élites mejor educadas, incurriendo en el desprecio de Tolstoi con-

tra quienes harían cualquier cosa por el pueblo, salvo dejar de atormentarlo.

3. Lo ideal sería que las actividades del Programa de Participación ayuden a los "hasta entonces excluidos" a hacer frente a estos ambivalentes pero indispensables aliados —antagonistas— explotadores con un mejor conocimiento de cómo pueden aprovecharlos, evitar ser explotados por ellos y, a la postre, transformar el medio en el cual tienen lugar esos enfrentamientos. Las actividades del Programa debieran ser útiles también para que los "hasta entonces excluidos" tomen conciencia de los más amplios alcances de las tendencias económicas, tecnológicas, ecológicas y políticas con relación a su lucha por mejorar sus medios de sustento y obtener su parte en el poder. De este modo, tal como afirmaba el documento *Participación popular: un enfoque de investigación*, las actividades abarcan el estudio crítico del Estado y de las sociedades, en que distintas categorías de los que han estado "hasta entonces incluidos" hacen frente a diferentes categorías de los "hasta entonces excluidos", de las estructuras e ideologías contrarias a la participación, así como del orden internacional. Sin embargo, al examinar este temario se llega a la conclusión de que es escasa y precaria la capacidad del Programa para ayudar a los "hasta entonces excluidos" a elaborar un marco conceptual útil para esa contienda.

4. El principal obstáculo que se opone a todo intento por proponer una orientación estratégica para esta lucha radica en el descrédito en que han caído los mitos movilizadores del desarrollo y la revolución al influjo de los acontecimientos recientes. Asimismo, parece haber perdido su dinamismo y confianza en sí mismo el desarrollo capitalista transnacional, después de haber transformado los medios de subsistencia y las expectativas de gran parte de la población mundial, a un precio que ha sido criticado con demasiada frecuencia como para abundar en el tema aquí. Su extraordinaria capacidad de innovación en lo científico y lo tecnológico se sostiene casi por sí

sola, pero no se puede prever si este impulso tenderá más bien a intensificar las contradicciones de este estilo de desarrollo o a sacarlo del estancamiento. Los únicos aspectos de su turbio porvenir que podrían preverse con algún grado de confianza giran en torno a la probabilidad de que el costo de sus crisis se transferirá, en la medida de lo posible, a los "hasta entonces excluidos" así como a los "recién excluidos"; y de que tanto en países pobres como ricos menguará la capacidad del Estado para responder, con servicios y subsidios, a la lucha organizada por las condiciones de la incorporación. Las tendencias en los países de "socialismo real" son distintas en muchos aspectos, pero apuntan igualmente al decaimiento de la dinámica y la capacidad de creación. Es posible que ya no pueda hablarse de "excluidos" para la mayoría de su población, pero es evidente que con su estilo de desarrollo, no se ha logrado cumplir ni las aspiraciones de consumo ni las esperanzas de que surja una nueva cultura socialista innovadora. Por efecto del endeudamiento, la importación tecnológica y el retraso agrícola, sus dificultades se han vinculado en forma sorprendente con las vicisitudes del mundo capitalista. Sus pueblos hacen frente a perspectivas de una mayor austeridad y a un autoritarismo tecnoburocrático intensificado a fin de apuntalar sus economías tambaleantes, perspectiva más sombría que antes, pues son menores las esperanzas de un mejor porvenir y la fe en la planificación centralizada. Seducen todavía como ideales las propuestas de estilos igualitarios endógenos de desarrollo, distintos de los anteriores modelos, y es muy probable que ofrezcan la única salida de la catástrofe, pero el clima internacional se ha vuelto aún menos propicio que antes. Se han disipado las esperanzas de que por lo menos unas pocas sociedades nacionales pudieran comenzar a convertirlas en realidad. La

experiencia de las contadas direcciones políticas que han tratado de evolucionar en este sentido ha mostrado principalmente las limitaciones que presenta la capacidad del Estado para transformar la sociedad o entrar en una interacción creadora con un pueblo no preparado para ello.

5. Se podría seguir indefinidamente enumerando contradicciones y peligros, o se podrían explorar las formas paradójicas en que las mutaciones actuales del orden mundial a un mismo tiempo desacreditan y realzan la importancia de teóricos y tecnócratas de las diversas escuelas. Podría especularse acaso si otras formas más variadas de participación (o antiparticipación) surgirán en el Tercer Mundo si continúa erosionándose la capacidad de los centros capitalistas o socialistas para servir de modelo de desarrollo y fuentes de financiamiento, tecnología y respaldo político para las fuerzas que se disputan el control del Estado, y si las mutaciones socioculturales en los centros transmitirán mensajes cada vez más contradictorios al resto del mundo. Todo ello, sin embargo, no nos acerca a una respuesta satisfactoria a la interrogante sobre cómo las actividades que favorecen a los "hasta entonces excluidos" pueden ayudarlos a tener un marco de referencia en sus relaciones con el Estado y los movimientos políticos cuando son las perspectivas tan contradictorias, tan indeterminadas, tan conducentes a la represión cínicamente terrorista, por parte de algunos, y a la sumisión o la rebelión anómica, por parte de otros. Quizá la contribución más importante sea una antiutopía, que lleve al reconocimiento de lo permanente de la tensión y lo imperfecto de las instituciones humanas. Pero esa conclusión sugiere de inmediato su contrario: que la lucha de los "excluidos" no puede prescindir de utopías, si pretende tener el vigor y la continuidad suficientes como para alterar el equilibrio del poder.