

## Democracia y participación ciudadana: ¿en busca de la equidad o de nuevos recursos?

CARLOS GUERRA RODRÍGUEZ

**H**OY EN DÍA, hay una tendencia a entender la participación como un “recurso” susceptible de ser utilizado por los sectores hegemónicos de la sociedad y en muchos ámbitos internacionales con carácter oficial podemos encontrar muestras de esto.

El esfuerzo más sistemático para guiar las discusiones orientadas a la actuación y las investigaciones sobre la participación, fue emprendido entre 1979 y 1984 por el Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Se suponía que este programa tenía un compromiso con el debate y la consecución de poder de los “hasta aquí marginados”. De este modo se patrocinó una gran variedad de estudios, principalmente en América Latina, sobre movimientos de trabajadores, campesinos, habitantes de barrios marginales, mujeres, etc, pero sólo ha realizado una pequeña parte de su idea de un estudio de la participación que responda a los intereses de los mismos marginados y contribuya a sus luchas futuras (Wolfe, 1984). Prueba de ello es que, cuando en 1982 se celebró en Ljubljana el Seminario de Naciones Unidas sobre Participación Popular, se pudo constatar cómo este Seminario estaba enfocado hacia las políticas públicas y las expectativas de la participación en detrimento de la dimensión “popular”.

Otros ejemplos serían la Conferencia Internacional sobre Participación Popular en el Proceso de Recuperación y Desarrollo de África, celebrada en Arusha (Tanzania) en 1990; y el Seminario Global sobre el Movimiento Participativo, organizado por UNICEF en Florencia (Italia) ese mismo año. Los documentos de esas reuniones muestran que permanecen las mismas ambigüedades: la que enfrenta a la tutela por parte del Estado o de organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros aliados externos con la espontaneidad popular y la autonomía, y la que se deriva del choque de las exigencias de la economía de mercado con las aspiraciones de justicia social y seguridad. La participación popular es vista sólo como ese “ingrediente que faltaba” (Wolfe, 1991).

Ya incluso antes de la crisis de los años ochenta, muchos gobiernos en América Latina buscaron una línea de actuación que entendiese la participación exclusivamente como un recurso funcional, como un medio para aliviar las demandas de servicios sociales y subsidios en aquellas situaciones en las que el estilo de desarrollo

no podía ofrecer un sustento adecuado, o un empleo "moderno" a una gran parte de la población. Se fomentó la autoayuda, la independencia y la reciprocidad en la producción y el intercambio de productos entre los pobres, así como la provisión de viviendas y servicios comunitarios, ámbitos en los que la participación no perturbaba la distribución existente del poder y de la riqueza. Hasta los gobiernos autoritarios (aunque no todos de la misma forma) han considerado la participación como un conjunto de técnicas que legitiman su poder y permiten la expresión controlada de los sentimientos populares, a la vez que eliminan los canales independientes de organización y representación. De esta forma, los pobres podían mantenerse en una especie de economía paralela, funcionando con leyes muy diferentes a las de la economía moderna, con la esperanza de que algún día esta última llegase a estar preparada para absorberlos.

Pero la mayor escala de los problemas a enfrentar marca un desafío que requiere una expansión de las respuestas sociales organizadas y hace necesario estructurar programas públicos que partan del reconocimiento de las formas particulares de organización y doten de instrumentos legales y financieros que permitan la gestión local de los asentamientos, la investigación, el desarrollo de tecnologías socialmente apropiadas a las estrategias de supervivencia<sup>1</sup> y fácilmente aplicables por las familias pobres, el establecimiento de formas de habilitación de terrenos que ofrezcan alternativas al mercado inmobiliario formal, el apoyo a las organizaciones en capacitación, crédito, asistencia técnica, etc. En definitiva, se trata de lograr que la movilización autónoma de recursos de los grupos de base y la creatividad popular existentes en los mecanismos de subsistencia (trabajo informal) y supervivencia (ayuda mutua), pasen de ser conductas ajustadas a la adversidad de una crisis y, en este sentido, transitorias, a formas de acción permanentes, constituyéndose en fuerzas de desarrollo complementarias a muchas

<sup>1</sup> Estas tecnologías son creadas, entonces, para satisfacer las necesidades fundamentales (en bienes y servicios) de una comunidad determinada, y no en función de las demandas económicas de un mercado a menudo desconocido por los productores. Exige, en consecuencia, la utilización primordial de los recursos disponibles en el medio físico, económico, social y ecológico de tal comunidad. La educación, la cultura, los hábitos y valores de una población dejan de considerarse como un obstáculo al desarrollo, entendido éste según el concepto de la sociedad dominante, para situarse en la base sobre la cual ese grupo humano debe edificar su propio desarrollo. Se toma conciencia de que el efecto multiplicador de una tecnología es mucho mayor cuando ésta ha sido asumida como propia por un grupo que los demás sienten como su igual. Desde este punto de vista se justifica la inversión de tiempo y trabajo en investigar y experimentar nuevas tecnologías con participación de los usuarios. El desarrollo de estas tecnologías se basa también en la hipótesis de que es posible remplazar el capital (recurso escaso) por conocimiento y organización; son, por tanto, tecnologías con baja inversión de capital y uso intensivo de mano de obra; siendo en buena lógica, por lo general, de pequeña escala. Luego estas tecnologías quedan definidas por tres factores, como bien dicen Velasco y Leppe (1986): las necesidades de los usuarios, los recursos disponibles y el medio. Para estos autores, además, tienen el objetivo específico de apoyar a las organizaciones de base con soluciones tecnológicas que posibiliten satisfacer sus necesidades de manera autónoma. Algunos ejemplos de las mismas son: las tecnologías adecuadas a la generación de ingresos (fundamentalmente para las mujeres), las tecnologías centradas en el diseño y puesta en marcha de huertos familiares para el autoabastecimiento, la búsqueda de la integración de la medicina popular (plantas medicinales) a la atención primaria en salud, las cocinas de bajo consumo, etcétera.

otras tendencias y esfuerzos privados y públicos de otro carácter y nivel, que se realizan para lograr mayores cuotas de crecimiento. Así, se reformula también el problema de la articulación entre lo público y lo privado.

Tales condiciones exigen que la formulación y análisis de proyectos de desarrollo urbano tomen en cuenta criterios y métodos diferentes de evaluación. La CEPAL<sup>2</sup> (1989) ha elaborado una serie de criterios generales que pueden dar la pauta de por dónde deben ir las formulaciones de proyectos de gestión local:

– *Criterios económicos*: uso óptimo de recursos y capacidades locales; autosuficiencia relativa con respecto a insumos y partes provenientes del exterior; encadenamiento con las capacidades productivas locales; posibilidades de incorporación de trabajo propio (autoconstrucción) y trabajo colectivo (ayuda mutua); capacidad para iniciar procesos productivos continuos y nuevas actividades económicas; adaptación a procesos graduales y acumulativos en el aumento de los ingresos.

– *Criterios sociales*: satisfacción de necesidades básicas; distribución uniforme de los beneficios sociales; reducción de desigualdades entre grupos sociales; estímulo de la participación colectiva; apropiación colectiva de la plusvalía generada por las inversiones públicas; flexibilidad de uso y posibilidades de mejoramiento progresivo; posibilidad de acceso al mayor número de grupos sociales.

– *Criterios culturales*: compatibilidad con usos y costumbres locales; capacidad de promoción de la identidad comunitaria; utilización de técnicas endógenas apropiadas; capacidad de evitar o por lo menos reducir la dependencia cultural; capacidad de estimular la participación creativa de las personas; capacidad de estimular la autodeterminación y la confianza en las capacidades locales; facilidad de comprensión de todos los grupos sociales.

Este énfasis en los procesos de descentralización y en la participación social está vinculado a una propuesta de democratización de la sociedad y en último término a una vitalización fundamentalmente política de las instancias locales. La factibilidad en la aplicación de estos criterios exige un conjunto de condiciones políticas propias de un contexto democrático. Estas consideraciones sociopolíticas son en la base de la definición de los márgenes de la acción real de las iniciativas de planificación y de los marcos en los que se puede desenvolver un consenso estable (al operacionalizar la correlación de las fuerzas sociales). Por otra parte, aunque se prioriza el papel de la participación en el ámbito local, ésta también debe estar presente en las distintas escalas de la planificación (adoptando mecanismos de información, formas de registro de opiniones, etc.) para contribuir a la legitimación de todo el sistema. El crecimiento sostenido, objetivo último que se persigue, requiere una sociedad internamente articulada; pues resulta ilusorio pretender la inserción internacional por la vía de la exclusión total de algunos sectores sociales, ya que las tensiones sociales latentes conducen inexorablemente a la incertidumbre y comprometen, en último término, la inversión y el crecimiento. Por ese motivo,

<sup>2</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas.

importantes segmentos (no todos) de las élites económicas, sobre todo el empresariado productivo-exportador y los industriales, cuyas miras están puestas en los mercados internos de estos países periféricos, ven con buenos ojos una mayor integración social y política para lograr la necesaria estabilidad y el dinamismo que requieren sus empresas. De ahí que puedan ser compatibles sus intereses con demandas básicas de sectores de menor poder económico, y una concertación amplia que considere medidas redistributivas, e incluso el mejoramiento de los ingresos de los sectores populares podría contar con el apoyo de estos agentes.

Éstos son los motivos que justifican la propuesta de "Transformación productiva con equidad" realizada en 1990 por la CEPAL<sup>3</sup> para América Latina. En ella se propone la incorporación decidida y sistemática del progreso técnico al proceso productivo (para alcanzar una mayor competitividad internacional), minimizando la depreciación de salarios reales (mayor equidad social) y garantizando la sustentabilidad ambiental. Exige de los agentes empresariales (tanto públicos como privados) la disposición a negociar con el Estado y con otros actores sociales, así como la capacidad política del Estado para concertar agentes de modernización en términos de una transformación sistémica del aparato productivo. Se dice que el orden más apropiado para impulsar la formulación y aplicación de estas estrategias y políticas económicas es la institucionalidad democrática, esto es, un contexto democrático, pluralista y participativo en el que existe, por tanto:

- una ampliación de libertades públicas y sociales para expresar públicamente ideas y demandas;
- la capacidad del aparato social del Estado para responder, directa o indirectamente, a las necesidades básicas de los sectores que padecen mayores carencias; y
- la ampliación de la participación popular para elaborar políticas estatales.

Cuando se habla de equidad no sólo se hace referencia al plano económico sino también al político y al sociocultural, en función del cual es pobre quien no cuenta con una asimilación relativamente actualizada de la cultura media de una sociedad, quien dispone de una asimilación precaria que al mismo tiempo le ha llevado a la renuncia de una identidad cultural preexistente, quien no logra articularse con un entorno social que contribuye al desarrollo de las capacidades comunicativas

<sup>3</sup> La CEPAL en su sede de Santiago de Chile ha presentado durante los últimos años varios trabajos en esta línea: como "Desarrollo equitativo: algunas sugerencias para la acción", 1987; "Estructura económica, relaciones sociales y equidad", 1988; "Recursos humanos, pobreza y las estrategias del desarrollo", 1989; "El desarrollo de los recursos humanos como eje articulador entre la modernización productiva y la integración social, 1989"; "La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio", 1990; "Transformación productiva con equidad", 1990; "La equidad política: marco conceptual, nudos críticos y líneas de acción", 1991; "Las dimensiones sociales de la transformación productiva con equidad", 1992, etc. De esta forma despierta de nuevo su interés por los temas del desarrollo comunitario, pues ya en 1964 se celebró en Santiago de Chile un "Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social", en el que se hizo un recuento de experiencias de desarrollo comunitario en distintos países, y en el que se intentó extraer una serie de recomendaciones. Después de un pequeño auge inicial, esta tendencia entró en declive hasta volver a renacer prácticamente dos décadas más tarde.

y cognoscitivas propias, o cuando la cultura propia no propicia la movilidad hacia consideraciones más favorables de la vida sino que tiende a reproducir las condiciones existentes (CEPAL, 1991). Así, la equidad no se agotaría tampoco en una igualdad genérica de oportunidades (como una distribución justa de presencia social y presencia frente al Estado en la demanda por bienes y servicios), sino que estaría aludiendo más específicamente a la relativa igualdad de oportunidades para acortar la brecha entre expectativas y logros entre distintos actores sociales;<sup>4</sup> sería algo así como tener oportunidades iguales para poder llegar a ser desiguales (el respeto a la diferencia). De manera que la equidad debería encararse de manera integrada: el mayor acceso a bienes culturales, a poder político, a educación, y a mejores oportunidades de trabajo y aumento de ingresos, son procesos que deberían articularse sincrónicamente. Esto supone, según la CEPAL, una justa distribución de la voz pública entre los diferentes actores sociales,<sup>5</sup> y del poder de las personas o grupos a decidir sobre su propia situación y el propio proyecto de vida, mediante una justa participación en decisiones que afectan el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven.

El desarrollo comunitario constituye de esta forma un dispositivo importante para tal efecto, pues combina la atención a necesidades básicas con la promoción de mayor autonomía de los beneficiarios en la solución de sus problemas más inmediatos. De esta forma quedan estrechamente relacionados los conceptos de equidad y participación. La definición de participación va más allá del "acceso colectivo a la toma colectiva de decisiones" como tradicionalmente se la ha podido entender;<sup>6</sup> ahora se la define como:

El control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida (en tanto actor social), mediante la intervención en decisiones, iniciativas y gestiones que afectan el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven (CEPAL, 1991: 8).

Más que a la distribución de recursos, la equidad se refiere a la distribución del poder de decidir sobre la asignación de recursos. Un sistema será más equitativo si amplía progresivamente el grado de descentralización democrática del poder de decisión, si los partidos políticos logran ampliar su capacidad para representar demandas de actores locales y comunitarios (y no sólo sectoriales), si las distintas áreas del Estado estrechan su comunicación con sectores menos articulados a la modernización productiva y a los servicios sociales instalados. De este modo, la organización social de los pobres podría cumplir una doble función. En primer lugar

<sup>4</sup> Esta definición se realiza al tiempo que se establecen ciertos límites: habría que considerar un "tope social" de expectativas, más allá del cual, el logro de expectativas muy altas en un grupo reduce excesivamente las posibilidades de los grupos más rezagados para satisfacer sus propias expectativas.

<sup>5</sup> Esto incluye el acceso democrático al debate público, las posibilidades de sentirse representados por los medios de comunicación de masas, y en general, la construcción de un discurso público democrático que no sea ajeno a la cultura popular.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, *Participación social*, CONADE/ILPES/CEPAL/DCTD, Quito, 1982.

capitalizar la oferta estatal de servicios y programas sociales mediante la participación de los propios beneficiarios; y en segundo lugar, operar como dique de contención frente a grupos organizados con intereses corporativos, y frente a agentes externos de presión que, contra todo discurso de desarrollo con equidad, inhiben la voluntad redistributiva de los gobiernos.

Dada la complejidad de las sociedades modernas, uno de los requisitos de su funcionamiento es que los intereses de las personas logren organizarse de modo que se conformen acciones colectivas. De hecho, el sistema político tiende a representar a ciudadanos que no sólo se manifiestan como individuos sino principalmente como ciudadanos pertenecientes a una organización. De ahí la importancia del desarrollo de las capacidades de organización de los distintos grupos sociales. La concertación de los distintos intereses presentes en una sociedad requiere, por tanto, de una sociedad organizada.

El problema, en conformidad con el planteamiento de la CEPAL (1991) es cómo compatibilizar la demanda de comunidad en los sectores más disgregados con las exigencias y consecuencias de la Transformación Productiva con Equidad, es decir, cómo pueden institucionalizarse las demandas de las organizaciones de base frente a las instancias decisorias del aparato estatal sin disolver la voluntad de autonomía y de participación activa de dichas organizaciones. Cómo inducir la iniciativa popular en aras de mayor presión social para democratizar realmente el sistema político y los vínculos con que el Estado asigna recursos a la sociedad. Cómo movilizar a la sociedad civil para contener la corrupción, el clientelismo o la burocratización. Cuáles son las demandas populares susceptibles de convertirse en ejes de movilización social para proveer un sustrato político adecuado al desarrollo con equidad.

Tanto a los Estados como a los partidos políticos en América Latina les resulta muy difícil cumplir sus funciones mediadoras con respecto a unos actores sociales múltiples y tremendamente segmentados, con demandas muy distintas y fragmentadas (atomizadas), con niveles de institucionalización muy dispares (por lo general bajos), y con una inserción muy heterogénea en la esfera productiva, todo lo cual impide también su mutua articulación y su resonancia en el debate público. En ello desempeña un papel muy importante la represión que en el caso de América Latina sufrieron las organizaciones obreras en la década de los setenta por parte de dictaduras militares antipopulistas, así como los cambios en el mercado de trabajo y en la estructura de empleo que se produjeron durante esa época, pues supone un grave deterioro del liderazgo sindical (ejercido tradicionalmente por los asalariados urbanos) para nuclear las demandas de un amplio espectro de actores sociales.

Por lo tanto, la vinculación de los Estados y partidos con los sindicatos y las organizaciones sociales se ha ido debilitando; ahora el centro de atención de las nuevas democracias nacientes se encuentra en la actividad parlamentaria y en la reestructuración de las articulaciones que se ciernen sobre los Estados. Además, las tradicionales relaciones corporativas entre el aparato del Estado y los agentes

productivos persisten (las élites económicas no están dispuestas a democratizar el juego de presiones hacia los enclaves redistributivos del Estado), igual que el carácter desmedidamente presidencialista de estos mismos Estados. Los procesos de concertación política establecidos para impulsar la democracia se han limitado básicamente a asegurar el paso de regímenes autoritarios a sistemas democráticos de representación, para lo cual se han regulado las relaciones entre los gobiernos civiles y las fuerzas armadas, reconstituyendo las instituciones políticas democráticas y avanzando reformas mínimas en las estructuras estatales. En el campo económico la concertación se refiere a políticas de corto plazo, a la regulación de precios y salarios, y de las relaciones entre Estado, empresarios y sindicatos. Pero, en general, los procesos de concertación no se han dedicado a procesar las demandas básicas de los sectores con mayores carencias. Se observa incluso muy poca dedicación a los vínculos entre concertación política y políticas sociales (Franco, 1989).

En conclusión, si bien la equidad podría incluir a los asalariados incorporados en actividades modernas de producción de bienes y servicios, las perspectivas son menos claras para la población que participa marginalmente del desarrollo de sus países, para esa población que mantiene niveles muy bajos de productividad en el mundo informal y que se ubica territorialmente en zonas de marginalidad urbana. Igualmente, la concertación política podrá incluir amplios consensos y conductos institucionalizados de negociación, pero circunscritos a actores como el Estado, los empresarios e incluso los trabajadores sindicalizados, y limitando la presencia de la población marginada y la incorporación de sus demandas.

Cualquier proyección realista de la situación de los asentamientos humanos reconoce que, en las condiciones actuales, el asentamiento precario dominante en los países periféricos se mantendrá en el futuro como una de las principales formas de ocupación, organización, equipamiento y utilización del espacio urbano. Ante la imposibilidad de absorber las demandas que de ellos proceden por parte del sistema hegemónico, sin que suponga una carga con un elevado costo económico, se opta por una estrategia en la que los mecanismos del mercado sean los encargados de solventarlas, al tiempo que se apoya a las actividades que en ese sentido se llevan a cabo en el sector informal, y se mantiene a la masa popular a una cierta distancia. Por ejemplo, sus asentamientos se orientarán hacia direcciones que no amenacen las áreas residenciales de altos ingresos, pero al mismo tiempo lo suficientemente cerca como para que sus habitantes suministren servicios de bajo costo.

Como podemos observar, el predominio de los planteamientos neoliberales en la economía mundial, con la consiguiente crisis de los Estados de Bienestar y su reducción como consecuencia inmediata, lleva al planteamiento de nuevas estrategias que permitan la instrumentación de las políticas públicas con mayor eficacia y eficiencia de recursos. Se convierte en un desafío la búsqueda de soluciones de política social de bajo costo y de igual o mejor eficacia que las tradicionales, de modo que se garantice una mayor cobertura y una mejor atención. Aparece

entonces el tema de la participación comunitaria en la gestión de las políticas sociales, tanto por razones propias del bajo costo, como por la evidencia del desarrollo social alcanzado por las organizaciones de base. En este sentido podemos hacer una lectura del discurso presente en los últimos informes sobre temas de desarrollo elaborados por organismos internacionales, y entender la participación social, y todo lo que ella conlleva, como un “recurso”.

También es cierto que, junto con elementos de transición política hacia una democracia representativa presentes en estos países periféricos de políticas económicas neoliberales, se añade la toma de conciencia en la opinión pública sobre los problemas ambientales, problemas que no aparecen como limitados a cuestiones de contaminación o deforestación, sino que implican comprender el medio ambiente como *calidad de vida* en su sentido más global, y la interdependencia de los problemas que en él concurren. E igualmente se toma conciencia, más que nunca, del impacto de la pobreza sobre el conjunto de la sociedad, y de cómo el desarrollo y el crecimiento económico futuro sólo serán posibles en el marco de políticas ambientalmente sustentables y proporcionadoras de mayor grado de equidad social. También parece lícito concluir de estos planteamientos que los sectores más pobres de la sociedad son en sí mismos un *Recurso*, en el sentido de que son un elemento a considerar por parte de la sociedad, tanto por su potencial de presión sobre el medio, capaz de deteriorar las condiciones ambientales deseadas por esta misma sociedad, como por su potencial para corregir y mejorar esas condiciones. Por otra parte, pero como consecuencia de lo anterior, desde la perspectiva del marginal, su principal recurso es el mismo.

A la luz de lo dicho, se entrevé la necesidad de una redefinición del término “recurso”, para poder distinguir dos esferas al menos de lo que es en cuanto a potencialidad susceptible de ser empleada por el hombre. Una, que englobaría el concepto más general para la generalidad de la sociedad, y que en gran medida se identifica con la noción de Recurso del discurso hegemónico neoclásico, es decir, los recursos que se encuentran organizados y valorizados económicamente dentro del mercado, ya estén empleados o desocupados en un momento determinado. Como la unidad básica de la organización económica es la empresa, los Recursos o factores (Razeto, 1985) lo son en cuanto participan o están insertos en alguna empresa o unidad económica: productiva, comercial, financiera, etc.; esto es, son recursos que han actualizado sus potencialidades económicas, y dado que se integran en relaciones económicas, están en constante movimiento y transformación, participan en actividades productivas y son valorizados económicamente. Una segunda esfera, que se encuentra en estos momentos en construcción, sería la vinculada con lo que tiene potencialidad de tal para un marginal (nos referiremos a él con el término *recurso* escrito en minúsculas). Esta segunda perspectiva conceptual nace como una escisión de la primera, en principio, por tres motivos:

– Un grupo mayoritario de la población ha quedado al margen del sistema productivo tradicional (son los pobladores, los habitantes de las favelas, de los

pueblos jóvenes, el campesinado de subsistencia, etc.). Una de las consecuencias que genera este hecho es que muchos subproductos de la economía de mercado, y algunos elementos del medio natural con un bajo valor de cambio conforman los recursos de estos marginales. Pensemos en los suelos para asentamientos considerados de alto riesgo: cuencas fluviales, laderas de montañas, vegetación combustible, etcétera.

– La necesidad de solucionar los problemas básicos para estos sectores: vivienda, energía, salud, etc., requiere del desarrollo de una investigación y una tecnología apropiada para la utilización de recursos de bajo costo (muchos de los cuales habitualmente no poseen estos Recursos). De alguna manera se puede decir que están naciendo recursos.

– La eficiencia de los escasos Recursos que se destinan desde la sociedad hegemónica al mundo marginal exige una buena información para su focalización, un real control de los programas y el menor costo en profesionales y mano de obra para la instrumentación de los mismos. Eso sólo es posible si los destinatarios de los Recursos participan en la información de los proyectos, en su control y en su ejecución.

Los marginales, al no poder acceder en forma plena —por sus deficiencias económicas intrínsecas— a los Recursos que se cotizan en el mercado, están generando un nuevo concepto de lo que ha de entenderse por recurso, porque recurso es un Recurso para “alguien”. La dicotomización social, de alguna manera determina que se pueda hablar de diferentes ámbitos dentro de lo que puede ser un Recurso/recurso. Esta distinción permite reconocer que hay abundantes recursos que no se han transformado en Recursos o factores, porque no han sido valorizados por el capital, y que incluso no son valorizables monetariamente, pero que pueden adquirir valor y ser utilizados productivamente, especialmente por grupos de individuos que adoptan formas alternativas de organización, e incluso por entidades capitalistas y estatales. Ello convertiría a estos recursos, de forma indirecta, en auténticos Recursos, aunque no tengan la forma capitalista tradicional.

No sólo la esfera privada de los marginales da nueva entidad al concepto Recurso; la sociedad en general y los Estados en particular, en la meta común de garantizar una relativa estabilidad social que permita un normal desenvolvimiento y crecimiento de los flujos de capital en el mercado, están interesados en transformar en recursos para los marginales aquello que no es tenido por tal en la sociedad hegemónica, y por tanto no tiene valor de cambio. Con ello se cubriría un triple objetivo: satisfacer las necesidades básicas de los marginales que garanticen la paz social, que ello no suponga un costo elevado para la sociedad dominante, y que los Recursos tenidos por tales, por esta sociedad, no se vean afectados (disminuidos) por la presión que puedan ejercer directa o indirectamente los marginales en la búsqueda de una solución inmediata para sus problemas, o por el elevado deterioro de su calidad de vida.

El desarrollo territorial, al menos en uno de sus aspectos, depende del éxito práctico y de la aceptación social de estos recursos de bajo costo. En este sentido, es posible hacer una interpretación (que no pretende ser reductiva ni excluyente) del mensaje implícito en muchas de las propuestas de carácter institucional recogidas en torno a la participación social. Pensemos que un recurso es de bajo costo por varios motivos:

- que no se le considere apto o competitivo para el consumo de la que estamos denominando sociedad hegemónica;
- no necesitar un agregado técnico o transformador costoso para su uso;
- que el marginal pueda hacer uso de ese recurso por sí mismo o con la colaboración de otros marginales.

Este último punto es de sumo interés. La participación directa del marginal en la obtención-manejo-gestión, etc., de estos recursos es clave. El recurso es de bajo costo, fundamentalmente, porque no incorpora el valor del trabajo agregado. Es el marginal mismo el que le da ese valor, bien sea porque suponga un ahorro en detrimento de otro Recurso de mayor cotización, o bien porque su transformación en recurso la realiza el marginal con su propio esfuerzo o, normalmente, con la colaboración del grupo de marginales que forman su comunidad y, en ocasiones, de asesores externos. Las relaciones distintas al intercambio reconocen y otorgan valor y significado económico a recursos que estaban fuera del mercado; nos referimos a las diferentes modalidades de acción conjunta e integración "solidaria", a saber: la cooperación, la comunidad, la colectividad, la coordinación, la colaboración, la donación, la comensalidad, etc. La expansión de este tipo de relaciones hace innecesaria la acumulación previa de capital para generar crecimiento y bienestar, pues los factores excluidos se combinan entre sí, se organizan por una categoría económica distinta al capital y cooperan en un proceso productivo, de circulación económica y consumo nuevo. La ética específica de la economía de solidaridad es tal, dice Razeto (1985), que conduce a una creciente provisión de medios para realizar sus objetivos, mientras que las personas que participan en él son estimuladas a mantener niveles de consumo razonables, contenidos dentro de los límites suficientes para un mejoramiento progresivo del bienestar colectivo y de la calidad de vida individual. De este modo el dinero perderá su valor de escasez en la medida que entren a operar en el mercado relaciones económicas distintas al intercambio.

Se plantea, con esta lectura, un nuevo modelo de desarrollo basado en los recursos humanos propios o accesibles a los sectores más populares. Los gobiernos apoyan hasta cierto punto la participación como una forma de liberarse de sus responsabilidades; los grupos marginados oscilan entre condicionar su participación a la esperanza de ser recompensados con recursos provenientes de los gobiernos, y la necesidad absoluta de tener que optar por estrategias organizadas para poder sobrevivir, siendo conscientes de que no pueden esperar de las autoridades mucho más que la tolerancia de dichas estrategias. La diferencia con otras concep-

ciones que han tenido en cuenta a los grupos poblacionales estriba en que no se trata de una propuesta culturalista que pretenda incorporar a los marginales a la sociedad hegemónica en busca de una integración nacional a través de políticas asistencialistas o paternalistas (típica propuesta de los años sesenta), o de una opción pragmática que propugna la acción complementaria de la organización popular con las políticas provenientes del Estado como una vía posible al socialismo (el período de Allende al frente del gobierno de Chile), ni mucho menos se identifica con la asunción de un “poder popular” que rompa el modelo político-económico imperante (el caso de Fidel Castro en Cuba); se habla más bien de un modelo paralelo y dependiente del modelo de desarrollo occidental. Se toma conciencia de la imposibilidad de incorporar plenamente lo marginal en la sociedad hegemónica, a la vez que se legitima su existencia. Como ha dicho Guimarães, refiriéndose a la realidad actual de Latinoamérica, ésta se parece mucho al modelo sudafricano del *apartheid*:

La desigualdad supone la existencia, por lo menos, de la posibilidad de su superación, pero supone, a la vez, la incorporación a la sociedad nacional; la desigualdad ocurre, por tanto, entre los que participan del proceso político y económico, los “incluidos”. En cambio, la situación actual se aproxima mucho más a la del *apartheid*, de una ruptura drástica y con mayor permanencia en el tiempo entre incluidos (la minoría) y excluidos (la mayoría). En estas circunstancias, las propuestas de “ajuste estructural”, de “transformación del aparato productivo”, de “reinserción en la economía mundial” y otras, se refieren exclusivamente a la minoría “blanca” de los incluidos, algunos más iguales que otros, algunos dominantes y otros subordinados, pero todos en definitiva incorporados al proceso de desarrollo (Guimarães, 1989, p. 9).

En el fondo se trata de sustituir un reduccionismo pecuniario (como es el neoliberalismo clásico) por otro que se estima más eficaz; pese a que los teóricos y defensores de los sectores populares argumentan con un discurso en un sentido contrario, que las razones directas de que el modelo que aquí se formula empiece a implantarse en la realidad latinoamericana obedecen, más que a una razón ideológica democrática-emancipadora (la cual sin duda también está presente), a una razón economicista. Las esperanzas en la participación se derivan de la evolución histórica de la teoría y la práctica de la democracia, de la cooperación y las teorías socialistas y comunistas, que a su vez fueron renovadas por la participación, pero el nuevo discurso de estos últimos años sólo presta una atención esporádica a este fenómeno. Es posible, de forma paradójica, que ambos, liberales y socialdemócratas, progresistas, alternativos, etc. (en sentido amplio, no partidista) coincidan en su camino.

Aparece en escena lo que algunos han llamado el “tercer sector”. Un sector que compensa las disfunciones del Mercado y del Estado. La acción participativa de la sociedad civil atiende lo que no son capaces o no les interesa cubrir a los otros sistemas. Viene al caso retomar una reflexión de Tomás Rodríguez Villasante (1993) sobre esta realidad fraccionada y el papel de la acción colectiva:

No sólo el Mercado sino que también el Estado está fraccionado entre el proteccionismo de los grandes negocios monetaristas y las descentralizaciones participativas, para que los pobres solucionen por su cuenta, y sin casi dinero, los servicios que recorta el Estado. Estados que se desregularizan en lo social, e incluso se dicen liberales abiertamente, pero que en lo represivo y lo militar refuerzan las tradicionales características de violencia organizada. Muy democráticos para los Ayuntamientos y servicios con poco presupuesto, y muy tecnocráticos para construir entidades supra-estatales donde se deciden los grandes negocios proteccionistas (CEE, Acuerdo de Libre Cambio, etc.). Ante esto no cabe hablar de un solo camino que pueda resolver tan compleja situación, aparte de que cada movimiento deberá experimentar sus propias soluciones. Usar el término de "democracia participativa" como alternativa a construir está bien, pero no deja de ser un concepto muy amplio que hoy quiere decir cosas muy diferentes entre sí.

El concepto de desarrollo territorial ha sufrido en las dos últimas décadas un profundo cambio en su sentido tradicional-neoclásico, el cual, como hemos apuntado, está determinado por una nueva forma de entender el papel que desempeñan los Recursos/recursos en particular, y el medio ambiente (entendido como calidad de vida) en general, en los procesos de desarrollo. La nueva estrategia de desarrollo para los "países periféricos" no pasa sólo por su inserción en el paradigma de la economía neoliberal, sino por la incorporación de un nuevo actor: los denominados sectores marginales de la sociedad, y por su participación activa, entendiendo que los esfuerzos por ampliar la participación económica y social de los sectores hasta ahora excluidos se orienta hacia recursos que, en buena medida, sólo pueden existir y reproducirse si estos sectores siguen ocupando una posición subordinada en la sociedad.

Paralelamente, en los "países centro" la inclusión de la participación ciudadana en la formulación y evaluación de proyectos tiene por objetivo llegar a consensos entre los intereses, a menudo contrapuestos, de los diversos agentes intervinientes, con base en una doble exigencia: de democracia y de eficiencia. Se ha tomado conciencia de que tener en cuenta a la opinión pública es un factor positivo y eficaz para lograr con éxito la implantación de un proyecto. En efecto, aunque los problemas que se presentan son muy numerosos, especialmente por la dificultad de lograr una auténtica representatividad o de que el costo en tiempo y dinero no sobrepase los presupuestos disponibles, los beneficios conseguidos hacen rentable su incorporación, pues facilita la recolección de información directa, detecta posibles relaciones que pueden paralizar el proyecto, sitúa el riesgo posible y la aceptación del mismo en función de los beneficios que se espera obtener. La participación incrementa la racionalidad y la eficiencia administrativa al tener en cuenta los intereses y las opiniones de toda la población que se ve afectada por el proyecto que se vaya a realizar o acción que se esté poniendo en práctica. En este contexto, la participación adquiere rango de *Recurso* también en el Primer Mundo.

La eficiencia administrativa en la consecución del éxito de los proyectos justifica plenamente la participación, dejando de lado el resto de los valores de dicha

participación en sí misma (integración social, activación de la democracia directa, legitimación de los administradores en una sociedad democrática, etc.). La administración puede obtener el consenso o puede, por medio de la información obtenida, modificar su decisión y buscar nuevas alternativas que satisfagan a la población y eviten los problemas que hayan encontrado los participantes, a la vez que se consigue un ahorro efectivo de Recursos. En conclusión, la ayuda que le puede prestar la comunidad es muy variada, y se traduce en que:

- *Proporciona buenas ideas*, información inmediata y exacta, basada en juicios procedentes de la observación directa de los sistemas locales.

- *Es un timbre de alarma*, que detecta con rapidez los problemas y permite encauzar el trabajo y eliminar las alternativas que son rechazadas por la población.

- *Hace que se mantengan relaciones relajadas*, siempre que los ciudadanos sepan que pueden llegar a influir con sus sugerencias.

- *Ayuda a reconciliar intereses contradictorios* entre grupos privados o con el interés general.

- *Reduce la resistencia al cambio*, favorece por medio de la información y la dinámica de grupo la desaparición de los obstáculos, barreras psicológicas que frenan la adaptación a una nueva forma de vida.

- *Reduce la probabilidad de un conflicto manifiesto*, conociendo los grupos radicales, sus demandas, estableciendo contacto con los líderes, etcétera.

- *Puede lograr el consenso social*, facilita el ajuste mutuo entre individuos, grupos, comunidades, organismos, etc., implicados.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (1989), *La crisis urbana en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1991), *La equidad política: marco conceptual, nudos críticos y líneas de acción*, Santiago de Chile.
- CONADE, ILPES, CEPAL, DCTD (1982), *Participación social*, Quito.
- Franco, C. (1989), "Participación y concertación de las políticas sociales", *Revista de la CEPAL*, núm. 37, Santiago de Chile.
- Guimarães, R. (1989), *Desarrollo con equidad. ¿Un nuevo cuento de hadas para los años noventa?*, LC/R. 755 CEPAL, Santiago de Chile.
- Razeto, L. (1985), *Economía de solidaridad y mercado democrático*, PET, Santiago de Chile.
- Rodríguez-Villasante, T. (1993), "Clientelas y emancipaciones", Foro de Iberoamérica. Participación ciudadana y movimientos sociales en las metrópolis latinoamericanas, Salamanca.
- Velasco, B. y A. Leppe (1986), "Tecnologías apropiadas. ¿Solución de necesidades humanas?", *Del macetero al Potrero*, UNICEF, Santiago de Chile.
- Wolfe, M. (1984), "La participación: una visión desde arriba", *Revista de la CEPAL*, núm. 23, CEPAL, Santiago de Chile.
- Wolfe, M. (1991), "Las múltiples facetas de la participación", *Revista Pensamiento Iberoamericano*, núm. 19, ICI-CEPAL, Madrid.