

Participación popular: ideas, aproximaciones  
y contenido de un concepto.  
Ricardo Núñez-Natalio Vodanovic

93

PARTICIPACION POPULAR : IDEAS,  
APROXIMACIONES Y CONTENIDO DE  
UN CONCEPTO.

Ricardo Nuñez y  
Natalio Vodanovic

Wijkhaven 25.  
2e verdieping.  
3071 WH Rotterdam.  
Akersloot 11. 1221 HA.  
De Koningin

INTRODUCCION

Es difícil encontrar en otras latitudes de la tierra un país en donde en corto espacio de tiempo se hayan concentrado experiencias participativas tan diversas unas de otra, como las que se pueden observar - en Chile en los últimos quince años. En efecto, desde los intentos formales a partir de la llamada Revolución en Libertad, bajo la política de la Promoción Popular, hasta los términos en que ella se concibe bajo el régimen autoritario de la Junta Militar, pasando por la experiencia de "desarrollo social" de la Unidad Popular, en Chile se han ensayado diversas fórmulas participativas de contenido, alcance e intencionalidad estratégica diversas, cuyos efectos han de modelar el transcurso histórico de la nación chilena por largo tiempo e influir notoriamente, como referentes necesarios, para la maduración de nuevas alternativas inscritas en la lucha por la reconquista democrática para Chile.

El presente trabajo pretende entregar algunos elementos programáticos e ideológicos que se descubren tras cada una de estas experiencias. Busca ilustrar por la vía de los ejemplos de la práctica concreta, la intensa vida participativa que se plasmó en Chile hasta 1973, y de cómo ella ha ido derivando - bajo el régimen militar - hacia un esquema cuyo contenido y pretensión final es la negación misma de la Participación Social tal como ella se entiende en el foro internacional en tanto meta y objetivo necesario/deseable para toda sociedad moderna/desarrollada. Pretende - además - entregar - para su consideración analítica - algunos elementos que contribuyan a la discusión de un nuevo proyecto democrático en cuyos términos es indispensable considerar el tema de Participación a la luz no sólo de los "éxitos y logros del pasado" sino básicamente en función de las metas que en este plano busca plasmar nuestro pueblo.

Es real que toda sociedad mide la intensidad y forma de su inserción en el régimen democrático a través - principalmente - del grado, tipo y mecanismos sociales de diversos niveles de institucionalización, que aseguran a aquella la más amplia participación posible de todos sus ciudadanos en la promoción, discusión y ejecución de todas las cuestiones relacionadas con el manejo del aparato institucional del Estado en tanto incidan con el bienestar y desarrollo del conjunto de los individuos que la conforman, independientemente del status social, raza o credo religioso de los mismos. Pero es cierto, también, que la posibilidad que el mismo régimen democrático avance hacia formas superiores de convivencia social radica, básicamente, además de la capacidad de

perfeccionamiento de sus instituciones, en la determinación histórica de sus principales agentes de superar todas las barreras de injusticia y desigualdad que entaban objetivamente la materialización de aquel estadio superior de convivencia, históricamente definido.

En una perspectiva histórica es imposible dejar de considerar el creciente ritmo participativo que tuvo la sociedad chilena en medio del modelo liberal y neo-liberal y en el marco del Estado de compromiso en el que se desarrolló Chile por más de cien años. Un análisis despojado de esquemas apriorísticos debe considerar atentamente el hecho que el país vivió - con avances y retrocesos - un intenso proceso de organización de las aspiraciones de las más amplias mayorías populares que incentivó permanentemente la búsqueda de una democracia participativa cada vez más plena, en el camino de la superación de las contradicciones de clase que marcan éste mismo proceso. Ello - explica en gran medida - la larga experiencia organizacional que se evidenció en Chile y la manera en que ella influyó en la generación de un esquema participativo cuyos contenidos fueron conformando la conciencia social de la mayoría de los chilenos. Una historia de los partidos, sindicatos, gremios, mancomunales obreros, federaciones de trabajadores y estudiantes, mutuales, organizaciones de base poblacional, etc., mostraría científicamente un interesante y continuo intento de canalización de los problemas sociales por la vía de la creación y desarrollo de instancias adecuadas y útiles a la expresión de las aspiraciones de las clases, grupos y capas sociales distinguibles en la estructura social chilena en momentos o estadios de su desarrollo capitalista. La existencia de partidos, sindicatos, gremios, con más de cien años de existencia, demuestra la capacidad de arraizamiento que ellos tuvieron y el alto grado de legitimación social con el que contaron.

Más allá de las incontables dificultades de todo tipo que estas organizaciones debieron atravesar para mantener "capacidad de representatividad" legitimada en la parte social, lo importante es remarcar que cada una de éstas organizaciones expresaron, en último análisis, la lucha de nuestro pueblo por avanzar en el camino de una democracia cada vez más desarrollada, que abriera un ancho cauce a las aspiraciones socialistas de la mayoría de los chilenos. Los logros obtenidos en el plano político dan buena cuenta de la profundidad de sus luchas. La imposibilidad que esos logros se manifestaran con la misma intensidad en el plano económico constituyen la evidencia de las limitaciones estructurales impuestas por las clases dominantes para impedir la transformación de la estructura de poder existente.

Con todo lo importante es constatar que los avances en la línea de una permanente readecuación y perfeccionamiento de las instituciones democráticas que vivió Chile, están directamente relacionados con - la capacidad de las organizaciones populares-expresivas del movimiento -social- de representar correctamente las aspiraciones de la mayoría - del país, de globalizar el conflicto social y de dar cuenta de todas las limitaciones observadas en dicho avance. En otros términos, el alto compromise con la democratización del país manifestada por el movimiento - popular explican en buena medida los logros, objetivos y concretos al - canizados. En la percepción social de dicho proceso, la estructura parti - cipativa, es decir, la inmensa mayoría-e red social a través de la - cual las clases, grupos o sectores populares expresaron sus inquietu - des e hicieron viable la superación de muchos de sus problemas mas sentidos, constituye la materialidad traducida de los logros democráticos. Más aún, la operatividad de esa misma estructura, el grado de eficiencia social - que fue capaz de expresar dependió básicamente del interés, apoyo, deci - sión de la clase trabajadora chilena, de sus organizaciones más represen - tativas, en otorgarle el nivel de importancia requerido.

Asumir la historicidad de este proceso, es decir, valorar los inmensos aportes que a la democracia chilena entregó el impulso cre - ciente y continuo del movimiento popular por generar nuevas y superiores formas de participación social, no debe llevarnos a silenciar, sin embar - go, ciertas tendencias negativas observadas aún en el transcurso de todo este proceso. Dichas tendencias se expresan en ciertos rasgos de vertig - lismo, formas burocráticas de inserción y representación de la base so - cial y en la tendencia a la instrumentalización partidista, en el senti - do más estrecho, de esta estructura de participación social; todo lo - cual impide el desarrollo de la creatividad de base, la autonomía neces - ria para asegurar la ampliación de la base social incorporada. Superar - dichas tendencias negativas es una de las tareas urgentes que se encuen - tran planteadas en medio del debate ideológico-político de las organiza - ciones políticas de la izquierda chilena.

Ineogo de Septiembre de 1973 muchos pensaron, especialmente los autores materiales del golpe de Estado y quienes lo impulsaron, que en Chile podía darse por cancelado el sistema participativo existente. g que tan a alto nivel de expresividad había alcanzado durante el Gobierno de la Unidad Popular. Más aún, en torno al papel que éste debía jugar en institucionalización del nuevo régimen, no pocos de estos mismos secto - res se manifestaron por la línea de terminar con todo lo existente en es - te plano. Sea por estrategia política y por la evidencia de los hechos -

lo real es que hasta el momento, a pesar de las muchas drásticas medidas adop - tadas, gran parte del esqueleto organizacional del país se encuentra en pié. Coartados en sus expresividades políticas, como los partidos; limitados en - sus funcionamientos, como los sindicatos; mediatizados por agentes del régi - men, como las organizaciones poblacionales; perseguidos los estudiantes me - diante sus dirigentes estudiantes, etc., lo cierto es que todas estas organi - saciones existen y han demostrado su fortaleza institucional lo cual no comtituye un mero dato en la elaboración de la actual alternativa democrática - que se busca a la actual situación.

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES PRELIMINARES.-

El concepto de Participación Popular se inscribe, en cuanto fenómeno histórico de características propias y especiales, en la realidad de América Latina de la segunda mitad del presente siglo. Tal aserto - que reseñaremos a la conclusión -, nos obliga a relacionar sucintamente nuestro acceor latinoamericano.

América se desenvuelve en un sistema capitalista, - que para mejor aprehender sus características, se le ha llamado - de tipo periférico. No quiera verse por ello un simplismo o falta de sistemática que resume las estructuras del continente a localizaciones geográficas. Periférico porque - a más de encontrarse - fuera del ámbito territorial soberano de las grandes metrópolis - del capitalismo occidental -, reitera un modo productivo capitalista siendo incapaz de lograr un desarrollo pleno de las fuerzas productivas. Tal incapacidad estructural se deriva de lo otro, a la vez, de su relación dependiente y subordinada al capitalismo mundial, lo que irremediablemente la mantiene como un "patio trasero" de las expectativas de los centros económicos de hegemonía y una fuente hiper-rentable de explotación de materias primas, - capacidad de trabajo y servicios en general.

Así las cosas, la posibilidad de un desarrollo pleno e integral de nuestras sociedades es inviable, pues existe un "tope" o "techo" de dominación y subordinación económica total: bienes nacionales que son "ajenos"; servicios que acrecen o plusvalizan capacidad foránea; tecnología propia inadecuada e imposibilidad de acceder en propiedad al desarrollo mundial y avanzado de ella, etc.

Todo lo anterior conduce a rescatar un continente, - además de lo afirmado, pobre. El vocablo utilizado creemos que es exacto. Si bien carece de una tratativa científica adecuada, - de él mismo se desprende sprirísticamente un contenido claro: - miseria. Y a los americanos nos invade la miseria, porque las grandes masas nacionales viven miserablemente y el modelo económico que se nos aplica resulta de una miserable capacidad o posibilidad de sacarnos de la contingencia en que nos encontramos.

En todo este marco relatado es donde surge una idea

de Participación Popular, concepto concreto y eficaz para globalizar el análisis histórico en que nos introducimos y que facilita - enormemente su especificidad con respecto a la idea y postulado de la democracia. Porque si tal vez contiene bastante de los elementos de ésta, difiere de la misma por sus orígenes y proyecciones, según podrá desprenderse de las básicas consideraciones que a continuación se harán.

II. CONCEPTOS.-

a) Aceros de la "marginalidad".-

La teoría de la marginalidad parte del supuesto que existen grandes y mayoritarios sectores sociales que no se incorporan a la sociedad, entendida ésta como globalidad; que tales sectores se ven marginados o excluidos de las ventajas del desarrollo económico y técnico y que tal fenómeno - exclusión - abarca la totalidad de su existencia, sea que se la considere individualmente al sujeto marginado o como parte de agrupaciones con derechos a beneficios colectivos. A quien se encuentra en tal subcondición, se le asigna una incapacidad de superar autónomamente la situación. Se entiende que el origen de la situación descrita deviene de la imposibilidad histórica de producir una mixtura entre sus culturas de origen y las impuestas por los colonizadores europeos. No se habría podido estructurar a lo largo de cuatro siglos una síntesis cultural idónea para que, de su propio peso, hubiera surgido una probabilidad considerable de desarrollo de estas sociedades americanas. Surge, entonces, la dicotomía de los "integrados" y los "marginados".- El primer sector - de los integrados - se beneficia y usufructúa de las condiciones societales para el desarrollo de la persona ( el bien común se privatiza y sectoriza ), mientras que el segundo - los marginados -, incapaz de superar su propia condición, no puede desarrollarse.

A tales cavilaciones, se las concluya con la necesidad de orientar la capacidad del Estado para lograr la integración total deseada. Se le asigna a tal ente, las posibilidades de dirigir sus instituciones y mecanismos hacia una gran red de acciones que favorezcan la sustitución de sus condiciones de marginalidad por las de integrabilidad en el segundo sector. Apuntan, en lo principal,

al desarrollo de organizaciones que los agrupen en torno a sus problemas esenciales, debiendo decidir sobre ellos y, como fórmula de corte menos participativa, hacerlos acreedores a beneficios sociales mínimos a través de acciones de concesión directas del Estado.

La formulación central para integrar se origina de la distinción de dos planes de participación; La pasiva, que se concreta en la participación sobre los objetivos, normas, medios, valores, división y orientación del trabajo y La activa, que se verifica en la incidencia y participación que tengan los excluidos sobre la sociedad en general o global. Puede verse, pues, como resulta de estos planes la ley de los marginados, en cuanto al primer plano, caen en la actualidad histórica de la teoría de participación en el rubro referido, habiendo variables fijas que los demuestran, como es la carencia de servicios urbanos esenciales, de salud, educación, etc. Respecto del segundo, es fácilmente tangible la ajenidad que resulta para los marginados el proceso global de la sociedad en cuanto a su soberanía (determinación) política, (léase económica, social y política).

Una explicación última de todo el fenómeno lo dan los teóricos de esta concepción marginalista en la idea de la falta de coherencia o solidaridad de los marginados. Allí se plantearía el vicio estructural que los atomiza y les impide auto-organizarse para el fin deseado. Olvidan, lamentablemente, buscar una explicación más cierta y estructural (como es la situación de producción y las relaciones que derivan de ella), para afinar sus hipótesis en una consecuencia cultural, que siendo esencial, no es la primera determinante.

- 1./ Recuérdese que la definición más admitida por sectores desarrollistas sobre el bien común es aquella definición papal que afirma que es — aquel conjunto de condiciones que permiten y favorecen en los hombres el desarrollo integral de sus personalidades.

En la necesidad reformizadora que esta teoría conlleva, se observa en las aplicaciones nacionales conocidas la implementación de políticas sociales en propiedad. Tales concreciones requieren de -

un fuerte gasto estatal al efecto, observándose ello en planes de vivienda, salud, educacionales y otros. Además, deben ir creándose instancias institucionales superiores que promuevan la participación, proviendo materialmente para su consecución, a través de orientación, capacitación e implementación material adecuada. La implicancia es obvia. Una readecuación eminente de ciertos trazos de estructuras institucionales, aunque por lo deseado y fines pretendidos, no pasa más allá de un reformismo sin destino profundo.

b) Un desarrollo de la comunidad,-

Otra posición y posibilidad de participación para los sectores marginales es la enunciada por los mentores del concepto de "desarrollo de la comunidad". Sus fuentes básicas las encontramos en trabajos y estudios de las Naciones Unidas, que en lo pertinente, definen al desarrollo de la comunidad como un proceso a través del cual la propia comunidad participa en la planificación y concreción de sus programas relativos a una elevación de sus condiciones generales de vida. La figura base es la comunidad, la que es entendida como una agrupación de personas que conviven en un sector geográfico determinado y común y que se relacionan entre sí por algunos intereses colectivos a sus similares condiciones de vida.

Esta proposición de desarrollo comunitario, como se puede desprender de sus propias definiciones, parte de la idea de que ya habría — aunque pueda ser en grado mínimo — una participación de la comunidad; además reconócela a ella capacidad propia para autodeterminarse, lo que en términos idealistas, implique un paso más adelante que la teoría marginalista. No obstante ello, estimamos que su talón de Aquiles aparece de la prefiguración de algunos elementos. V. Gr., la participación que ya habría en las comunidades, lo que es muy relativo y complejo. Por otra parte, restringe la voz comunidad a un mero conglomerado territorial, asignándole una restringida importancia a elementos esenciales a cualquier agrupación de personas, a saber, composición y origen clasista, situación concreta respecto del trabajo, nivel cultural adquirido, etc. Podría, desvirtuándose la teoría, caer fácilmente en -



proposiciones de participación o desarrollo ajenas a ellas en su contexto latinoamericano. Perfectamente se puede estimar que de sus márgenes fluya un desarrollo de "comunidades" integradas, - sectores sociales adherentes al modelo productivo ( hablamos de sectores por encubrir una gama más heterogénea y amplia que en la realidad se da a una simple estratificación clasista, de donde obviamente partimos ).

c) Marginalidad : ¿ sirve realmente tal concepto de análisis como se ha desarrollado ?

A la luz y experiencia de las proposiciones teóricas ya analizadas, surge en nuestro territorio americano toda una suerte de estudios sobre participación y promoción de organizaciones populares. Ellas, sintéticamente, coinciden en que la marginalidad no es un producto de dos culturas superpuestas incapaces de fundirse en una simbiosis vitalizadora para los pueblos. Aprecian, en contrario, que tal fenómeno marginal es - como ya lo decíamos en el punto I.-, un producto de la implementación del capitalismo en nuestro continente. Capitalismo periférico y dependiente cuyas reformas y transformaciones económico-sociales producen una desorganización estructural en la organización y natural división del trabajo, modo que, - un simple vistase lo corrobora -, no puede "integrar" las capas excluidas de las actividades económicas tradicionales y menos absorber los nuevos contingentes de trabajo producto del crecimiento vegetativo de la población. 2.

Esta insuficiencia estructural es parte del sistema económico capitalista vigente aplicado, por lo que la marginalidad es consustancial a él y uno de sus efectos también estructuralmente insuperables. El sistema es incapaz de abarcar la amplia gama productiva requerida, dando pábulo a la existencia de submodos productivos, dentro del mismo sistema, los que se van rezagando ( 3 ) de la actividad económica general y distanciando cada vez más del sector dinámico y moderno de la producción. Esta es la fuente más osadulosa de la marginalidad.

Creemos que la posición o teoría marginalista es un adelanto conceptual de insospechadas proporciones, en cuanto describe y caracteriza logradamente el efecto marginal en una so-

\*\*\*\*\*

iedad. Lo problemático redonda - y aquí viene el acierto de su enfoque crítico -, en no apuntar al origen estructural del problema: El capitalismo dependiente. Y esto es de muy importante, porque si se asume la proposición marginalista, los niveles de participación y promoción irán en directa relación con la capacidad del medio o sistema, al que ya sabemos desde sus orígenes o raíces insuficiente e incapaz.

El grado de intención y naturaleza que se le introduzca a la promoción deseada deberá estar necesariamente al tipo de proyecto social en que se inserta, el que a su vez está determinada por la concepción productiva o Estatal que exista, el sistema político que domine y la situación de clases que tal sociedad viva. Vale decir, "el diseño de una estrategia de desarrollo social supone una opción ideológica previa, consistente en un proyecto político de la respectiva sociedad". No quiera verse con lo afirmado una anticipada conclusión de que la "participación", como consecuencia, no será viable, y sólo la transformación estructural total y revolucionaria la permitirá. No es así porque determinando cuales son los condicionamientos estructurales determinantes del modelo y cuales son las posibilidades y opciones que su sistema político permite, se puede futurizar una progresiva participación en tanto democratización. Ello sí que, al revés de lo negado, puede ir creando probabilidades ciertas de alteración global de las estructuras, en un plano revolucionario.

2./ Se da el llamado "ejército de reserva" en términos grotescamente anormales, existiendo una cesantía que supera con largueza cualquier índice económicamente aceptable.

d) Poder : su traspaso:-

Ubicados en la perspectiva del enfoque crítico descrito, las estrategias formuladas para incentivar la participación y la organización populares serán de muy diferentes a las sugeridas por clásica teoría de la marginalidad. Sus postulados básicos tenderán a provocar alteraciones sustantivas a las estructuras económicas y en las que en su remplazo se diseñen, se le asignarán roles participativos de mucha actividad a los sectores populares. Como sosteníamos precedentemente, el concepto de participación integradora es preferido por el de participación transformadora en lo socio-económico, radicalmente. Esto conlleva, el traspaso de cuotas significativas de poder -

\*\*\*\*\*

a tales sectores populares, que de marginados o marginales pasan a ser agentes centrales del proceso de desarrollo económico, social y político. En tal contexto, las organizaciones adquieren el rol de canales hábiles para el traspaso de poder ( o transferencia ), sin perjuicio de su rol relativo al mejoramiento de sus condiciones comunes de vida.

Así esta política de participación tendrá que vincularse estrechamente con la política económica establecida, la que además, se determina por el sustrato ideológico que perfila al gobierno y que por objetivo tiene el desarrollo viabilizado al margen de una experiencia capitalista, prescindiendo de esta. Tal política participativa se orientará a ir creando las condiciones para la redistribución del poder, sacándolo de la oligarquía que lo detenta en favor de todo el pueblo, de la clase trabajadora. La clase, así, se estará movilizando constantemente y siendo la propia impulsora y redentora de sí.

Si bien existen condicionantes cualitativos y — cuantitativamente diversos entre ambas concepciones de la participación, al menos ambas confluyen en el sendero de ir redistribuyendo la percepción de los bienes y servicios del país y logrando una movilización general del pueblo, lo que a la larga, debería provocar un efecto de acrecentamiento de la conducta y agentes opositores — hacia el cambio social.

3./ Tengamos presente que este fenómeno no escapa a las iluminadas versiones teóricas del capitalismo, las que amparándose en presentables elaboraciones keynesianas, justifican siempre a nivel microeconómico una producción que llaman marginal. Fácil es, pues, desarrollar el mismo concepto y aplicarlo a un nivel societal. Es coherente en plenitud con la idea de producción marginal.

e) El Estado y su papel.

Este debe, como cuestión previa y especial, definir concreta y explícitamente la orientación y significado práctico que da a la necesidad de alterar la situación de marginalidad. En seguida, debe haber de su parte ( en cuanto a sus agentes, por cierto ) una voluntad real de implementar tal participación, con —

cientes del grado evolutivo o desarrollador acelerado que puede implementar tal mecanismo.

En lo concreto, se requiere que el estado establezca los recursos e instancias para la implementación de esta tarea. Considerar incluso la necesidad de reestructurarse funcional y burocráticamente al efecto. Debe existir una planificación acabada a nivel nacional, regional, local o sectorial de los objetivos específicos de la acción. Sin esta nueva funcionalización estatal, no puede avanzarse nada.

Tengamos presente, por cierto, lo tantas veces repetido. Que aquí la determinación mayor estará dada por el modelo de desarrollo existente al momento, su estructura de clase y la real — distribución o acceso del o al poder. Esto debe ser considerado previamente por el estado, pues con un afán aventurero e idealista puede comenzar a implementar una política de participación y la no claridad de lo expresado la llevará inevitablemente al fracaso.

En lo operacional concreto, son temas o ideas centrales las que siguen :

- 1) Diseño por parte del aparato estatal del sistema de participación y organización popular que se pretende. Vale decir, el modelo o idea general que se implementará a nivel nacional, regional, y local, contemplando para su formulación los elementos determinantes de la realidad nacional, todos los condicionantes del modelo y su factibilidad o viabilidad.
- 2) Una consideración adicional de los elementos que caracterizan la actual situación participativa y organizacional, o situación de inicio.
- 3) Un análisis de las características fundamentales del aparato burocrático con que se implementará el modelo.

Paralelamente, el estado deberá tomar decisiones sobre la red de organismos y organizaciones que sea menester impulsar en la base.

Finalmente, un factor que juega es la determinación estatal de los contenidos y mensajes concretos que se entreguen en cada una de las acciones participativas que se impulsen. Sobre ello

deberá considerarse :

- La necesidad de concientizar a los sectores populares en términos de variar su universo valórico tradicional, desarraigando vicios como el individualismo, indiferencia, etc., por valores participativos, colectivos, democráticos y solidarios.
- La concientización buscada impone, consiguientemente, la necesidad de crear una capacitación ad hoc. Vale decir, el estado fijará los medios para instruir y capacitar a los sectores desintegrados en cuanto a sus específicas labores participativas en el ente orgánico y en torno al gran objetivo de la participación activa - en la política global societaria.

III. LAS EXPERIENCIAS CHILENAS DE LA DC Y LA UP.-

1) La Democracia Cristiana ( DC ) y la "Promoción Popular", 1964 - 1970.-

La llegada de la DC al poder en 1964, con todos sus esquemas de "revolución en libertad" y el amplio programa de cambio social, de modernización de la sociedad nacional y de reformas, incluía como uno de sus aspectos más significativos - en el plano social al menos - la cuestión de la organización poblacional o el desarrollo de la comunidad.

En términos muy generales, el esquema global de la DC, postula la realización de una serie de reformas estructurales en algunos sectores de la economía y la sociedad, fundamentalmente en la agricultura ( reforma agraria ) en el sector industrial ( modernización, constitución de empresas mixtas y desarrollo de nuevas ramas - por medio de la creación de empresas estatales ) y en la promoción de los sectores poblacionales. Ello refleja a nuestro juicio claramente, los intereses de clase involucrados en el proyecto, así como los efectos del mismo sobre la estructura de dominación y de poder vigentes.

La inspiración teórica de los programas específicos, englobados en lo que se denominó "Promoción Popular" que a través de la Consejería Nacional de Promoción Popular ( CNPP ), institución creada especialmente para ello, provenía directamente de la teoría de la marginalidad elaborada por DESAL. De allí que se definieran como los objetivos centrales de la política social, la incorporación tanto en términos activos como pasivos, de los sectores marginales.

A nivel de "participación pasiva", se plantearon - una serie de acciones englobadas dentro de otras políticas públicas destinadas a los marginados. Así, se destinaron recursos importantes del gasto social fiscal a la solución de problemas habitacionales - por medio de políticas concretas de construcción estatal y autoconstrucción ( de viviendas, caminos, calles, veredas, alcantarillados, etc. ) populares, dirigidas y manejadas desde el Ministerio de la Vivienda (1) y organismos estatales conexas. Se realizó y promovió una importante reforma en el aparato educacional del país, no sólo público sino que también privado, en términos por un lado de los contenidos programáticos del sistema educacional, orientándolo hacia valores de cambio social; y por otro de los servicios prestados por el Estado ( jardines infantiles, guarderías, alimentación, aumento de las matrículas, etc. ) a la población escolar de menores recursos. En el plano económico propiamente tal, se implementaron programas - crediticios especiales y de asistencia técnica y de fomento de cooperativas, comités de pequeños propietarios, empresas de trabajadores, etc., tendientes a apoyar las iniciativas populares de organización en el plano productivo. Por último, cabe mencionar acciones concretas destinadas a la ampliación del mercado ocupacional del país y la preocupación por el problema del empleo y la expansión de la cobertura del sistema de seguridad social.

A nivel de la participación activa u organizacional a través de la CNPP apoyada por la dictación de los cuerpos legales correspondientes, se impulsó y fomentó la creación de una serie de organizaciones territoriales de base, estructuradas a nivel poblacional, para ser implementadas fundamentalmente a nivel urbano y en los sectores incorporados al proceso de reforma agraria en el área rural. Los principales tipos de organización creados e impulsados fueron :

- 1.- Juntas de Vecinos : organizaciones de base estructuradas a nivel poblacional con el objeto de promover la solución de los problemas básicos de sus miembros por una parte y por otra a incorporar a los pobladores a la participación organizacional ( o sea organización interna de los marginados ).

( 1 ) Que fue creado precisamente en ese gobierno.



- 2.- Centros de Madres : organizaciones femeninas de base también estructuradas a nivel poblacional destinadas a -la promoción de la mujer tanto en términos de capacitación social, familiar sanitaria, etc., como de desarrollo de actividades económicas tendientes a mejorar el ingreso familiar. Es decir un programa específico — orientado a uno de los sectores más remotos al cambio social con el objeto de modificar sus valores e incorporarlas al sistema.
- 3.- Clubes Juveniles : organizaciones de base, destinadas a incorporar a la vida organizacional y a la solución de los problemas de su comunidad al segmento más proclive al cambio y a la absorción de nuevos valores sociales : la juventud.
- 4.- Clubes Deportivos : organizaciones de base, también territorialmente estructuradas al desarrollo de actividades deportivas y recreativas a nivel poblacional. La realización de este tipo de actividades es utilizado como elemento nucleador para atraer a la participación organizacional a los marginados.
- 5.- Centros de Padres : organizaciones de base estructuradas en torno a la escuela pública de la población, tendientes a incorporar a los pobladores en -agentes activos de la educación de sus hijos tanto en términos de acciones de mejoramiento de las condiciones de estudio de los escolares como de vinculación con el Estado y -reivindicación de beneficios educacionales -tendientes a incorporarlos al sistema.

La acción desarrollada por el Estado para la promoción de estas organizaciones en términos de incremento de su capacidad organizacional y de expresión organizada de reivindicaciones de los -sectores marginados, se centró en :

- a) La realización de labores de capacitación sistemática a dirigentes de las organizaciones y sus asociados tendientes a prepararlos pe-

.....

ra participar en sus correspondientes organizaciones de base, incrementar su grado de motivación y compromiso; y movilizar a sus respectivas poblaciones. La temática de esta capacitación se centraba en torno a - las relaciones humanas, el rol de los miembros en una organización, el sentido y los objetivos de las organizaciones, el rol de las mismas en la comunidad y en el país, entre los principales.

- b) La realización de acciones de motivación de la comunidad, tendientes a interesar en la participación y vinculación a las organizaciones creadas al mayor número de pobladores y, al aumento del grado de compromiso con ellas y con las realizaciones gubernamentales en este plano y al incremento del potencial de movilización de masas del mismo.
- c) El fomento y la coordinación entre las organizaciones de pobladores e -instituciones específicas del Estado en la realización concreta de programas de servicios específicos hacia la comunidad.
- d) La elaboración y presentación al Congreso de proyectos de ley destinados a beneficiar a los sectores marginales.

En resumen, puede decirse que el gobierno de la DC, -sentó las bases de un sistema de organización poblacional en Chile, sistema centrado en criterios territoriales y, en la acción de organismos estatales específicos de promoción y en la inserción de sus programas -dentro de políticas sociales más generales destinadas a la elevación de los niveles de vida de las masas marginales como expresión de incorporación a los beneficios del sistema. Todo ello implicó en la práctica, el incremento substancial del gasto social por una parte y la funcionalización del aparato estatal para la realización de la "promoción popular".

2) La Unidad Popular ( UP ) y el "Desarrollo Social", 1970 - 1973.-

El ascenso al ejecutivo de la coalición de izquierda y su programa de gobierno en 1970, hacen variar substancialmente la orientación de la política social general por una parte y por otra la de la organización popular. El objetivo básico de gobierno de preparar la -transición al socialismo, se tradujo en un objetivo básico de movilización popular en apoyo al gobierno e incorporación de los trabajadores -a la construcción del socialismo en Chile.

Evidentemente la orientación teórica inspiradora de la política de organización popular de la UP difiere radicalmente de la de

.....

la DC. Haciendo suyas las críticas centrales a la teoría de la marginalidad, parte de la base que el modo de producción vigente y las relaciones capitalistas de producción que lo rigen bajo la forma y modalidad que presenta en una sociedad subdesarrollada y dependiente como la muestra, con altas tasas de migración rural-urbana, son los orígenes de la aparición del fenómeno poblacional y todos los problemas vinculados a éste. La incapacidad del sistema económico de absorber en el sector moderno de la economía a los nuevos contingentes de fuerza de trabajo, así como el incremento progresivo de las brechas tecnológicas, de capital, tamaño, etc. existentes dentro del sector industrial, motor del modelo de desarrollo, hacen que conjuntamente con el inicio de lo que se ha denominado agotamiento del modelo constitutivo, vayan configurándose alrededor de las grandes ciudades del país las poblaciones "callampas" o marginales. Para la UP, la composición de clase de los habitantes de estos sectores, corresponde a elementos lumpenproletarios, proletarios en crisis o en proceso de subproletarización, proletariado propiamente tal y algunos segmentos de pequeña burguesía y empleados menores. A partir de tal diagnóstico, así como de que la contradicción principal dentro de la sociedad nacional es la que se da entre capital y trabajo y que por lo tanto el principal frente de lucha popular se centrará en el plano sindical, es que se define su política poblacional.

Esta política se inserta en la política económica general y se orienta hacia todos los trabajadores y sectores populares. De allí su objetivo central sea el de "lograr la movilización revolucionaria DE LAS MASAS". Los criterios orientadores de su política social son fundamentalmente :

- 1.- Activar mecanismos de redistribución radical del poder económico y político, propiedad e ingresos, tendientes a traspasarlos a los trabajadores.
- 2.- Activar y movilizar a los trabajadores en función de sus intereses de clase fundamentales, lo que los llevará en última instancia a controlar y dirigir las acciones del Estado.
- 3.- Recuperar la identidad cultural de nuestro pueblo, a la fecha sometida a todo tipo de elementos foráneos, ajenos a la realidad nacional y promotores de otro tipo de valores socio-culturales.

Para cumplir los objetivos generales planteados por la política social se creó la Consejería Nacional de Desarrollo Social ( CNDS ), en reemplazo de la Consejería Nacional de Promoción Popular,

con los objetivos prioritarios de organizar, capacitar y difundir.

El sistema de organizaciones de base estructurado durante el gobierno anterior en términos de juntas de vecinos, centros de madres, clubes deportivos y centros de padres y apoderados, se mantiene ya que la ley de organizaciones populares vigente a la fecha las posibilita. Sin embargo, la tarea de los promotores estatales en ellas será la de transformarlas en función de las nuevas tareas y funciones que el objetivo de movilizar revolucionariamente a las masas imponía. Las únicas otras instancias significativas, específicamente creadas en este período corresponden a las Juntas de Abastecimiento y Precios ( JAP ) para realizar en la base misma el control de precios, fiscalizar los casos de acaparamiento y contribuir a la solución de los problemas de abastecimiento local. Los Comités de Unidad Popular ( CUP ) destinados a aglutinar a nivel poblacional a los partidos que componen la coalición y a sus adherentes. La idea inicial era insertar estas instancias dentro de las tradicionales organizaciones poblacionales, para así, propiciar su funcionalización las nuevas tareas organizacionales.

La creación del Área de Propiedad Social ( APS ) y los cordones industriales, fueron junto con las anteriores, nuevas formas de organización "de hecho" que aparecieron por un lado producto de la gran activación de las masas y por otra de la implementación de la gran tesis de la UP de crear bases del "poder popular" alternativo al poder burgués vigente hasta la fecha. A nuestro juicio, el que surjan este tipo de iniciativas que superan en amplitud los márgenes de la institucionalidad burguesa fue posible sólo en virtud de las características políticas de Ejecutivo y su apertura total a la creatividad popular.

Las tareas de difusión tenían como objetivo básico divulgar las realizaciones del gobierno en general y en cuanto a su política social, señalar las necesidades de la clase trabajadora y sus posibles soluciones y por último determinar las tareas de masas necesarias y requeridas para el logro de los objetivos de la acción social.

La concreción práctica de estos programas implicó la utilización por parte de los promotores estatales de todos los medios disponibles y a su alcance ( muchos de ellos han sido enumerados al analizar la experiencia DC ), así como la coordinación con -

otras instancias del Estado como es el caso de los programas de abajecimiento, vivienda y salud. Los contenidos específicos asumidos por estos programas en cada población así como las formas de trabajo de los agentes externos en la base popular, se decidían en parte importante de acuerdo a un diagnóstico especial de la realidad y de los problemas y características más relevantes de cada población. A partir de él se decidía la priorización de problemas, se programaban tácticamente las acciones así como se decidía el tipo de organización más adecuada para dirigir y/o enfrentar el problema. Una vez clarificados los aspectos anteriores se procedía a capacitar a los participantes y a emprender la acción conjuntamente con ellos. Cabe señalar como un elemento importante de la forma de trabajo en la base de la UP a este nivel, el requerimiento por parte de la Consejería de una evaluación posterior acerca de los resultados efectivamente obtenidos por cada programa.

En síntesis podemos concluir que la experiencia de la Unidad Popular utilizó básicamente la misma estructura orgánica entre cada una de las organizaciones populares por la legislación vigente al año 1970, intentando modificarlas funcionalmente en torno a sus objetivos de movilización revolucionaria de las masas. Su mensaje en este plano no se circunscribe a los denominados sectores marginales sino que los incluyó dentro de los sectores populares en general, dentro de la clase trabajadora. La creación de las organizaciones de hecho como las ya mencionadas, germen de poder popular, fueron básicamente producto de la tolerancia institucional del Estado por un lado y de la hiperactivación política popular por otro. De allí que su mensaje aparte de satisfacer también vía gasto fiscal en educación, vivienda, salud, seguridad social, etc., en magnitudes mayores que el gobierno anterior, las demandas de tipo económico, enfatizó fuertemente el contenido y significado de clase de las organizaciones populares, es decir su contenido político.

IV. ELEMENTOS COMUNES A TODA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL.-

Sin obviar los factores históricos concretos que han determinado toda política conocida de participación, puede extraerse de lo anotado y de experiencias conocidas algunas constantes que nos servirán para exponer brevemente aquellos elementos comunes a toda política al respecto.

a) Un diagnóstico.-

La realización de un diagnóstico previo a cualquiera

política participativa parte de una evaluación de la situación inicial en que se encuentran los grupos a quienes se pretende afectar. La única manera y que de allí se extraigan los problemas susceptibles de solucionarse a través de un desarrollo social. Un diagnóstico acabado permitirá adecuar eficazmente los medios y su utilización al fin perseguido.

b) Definición de objetivos.-

Hacerlo, implica estimar qué lugar pretende el Estado ir haciendo accesible al sector marginal, o sea, definir una política de alianzas de clases, no en un sentido estricto, sino que en el camino de propender a la clase a determinada situación de poder social y político real.

Puede, incluso, sostenerse que tal objetivo se alcanza, embrionariamente, en la articulación de toda una movilización popular, por el consecuente efecto crítico y agudizador que crea.

En un plano más operacional, se rescata de la experiencia que el criterio que primó fué el de la participación territorializada, desconociéndose la necesidad de funcionalizarla más que circunscribirla en agrupación sectorial. Esto es por lo que expresábamos anteriormente, que el radio físico no determina, ni menos origina una marginalidad. Que él es una consecuencia de la condicionante del apareamiento de la desintegración popular.

Debe definirse, para alcanzar realidad y no deslizando por el sendero de la voluntad, cuáles son los sectores prioritarios. Hacerlo es oportuno por la diversidad de realidades concretas y contingentes que se encuentran entre los sectores marginales. En Chile, concretamente se priorizó al sector poblacional, más ello no debe llevar a una parcelación. Se trata, en definitiva, que reconociendo prioridades, se obtenga la llamada cobertura nacional, con grados en la intención y amplitud distintos de la aplicación de la política.

Consideremos ahora las llamadas unidades de trabajo. Indican ellas el factor madre o básico de la política de desarrollo. Es en tales unidades donde se concretará efectivamente

todo el fenómeno. Con mayores o menores diferencias, tanto en las experiencias de la UP como de la DC se trabaron tales unidades en el sector vecinal. Así, las juntas de vecinos era una parcelización geográfica de un medio poblado. La UP, en contrario, tomó como unidad la "población", pues permitía una mayor amplitud y coherencia, tratando de salvar errores que en las unidades más pequeñas como la Junta de Vecinos se daban: particularismo reivindicacionista y pérdida de una perspectiva global de lo que es el movimiento poblacional. Superado el problema de las micro-unidades, se hace presente otro en estas macro-unidades de trabajo: Menor grado de compromiso y participación de los pobladores. Pero no quiera verse en esto una contradicción, porque los efectos negativos de ambas fórmulas son producto de una necesidad, a saber, que se requiere tanto una dosis de participación en una perspectiva global como cierto grado de reivindicación, pues sin esta última podría carecer el proyecto de un factor de interés y emulación requerido como pequeño motor para su aplicación. Quiere decir lo anterior, entonces, que deberá encontrarse y estudiarse la fórmula más apta para la implementación del proyecto, no resultando indiferente la que se escoja.

Finalmente, otra circunstancia requerida dentro de la definición de objetivos es el planteamiento o determinación de los valores globales o societales básicos que ideológicamente se persiguen. En una experiencia DC, serán la integración pasiva y motiva a la vida nacional de los marginados, absorbiendo, consiguientemente, los valores que el modelo de tal vida general. La experiencia UP, por el contrario, pretende impugnar la cultura y raíces del fenómeno burgués, dando orientación a una perspectiva socialista.

c) Los medios.-

El instrumento más idóneo con que han contado las diversas experiencias participativas ha sido el de reestructurar y funcionalizar las instancias e instituciones del aparato estatal. En ese propósito se da: la creación y reestructuración de servicios de fomento de organizaciones populares; promoción de funcionarios públicos dedicados a la ca-

pacitación; equipamiento social y comunitario; asistencia legal; financiamiento de programas de organización popular, etc. Lo anterior redundará, necesariamente, en un fuerte incremento del gasto público que realiza el gobierno.

V. CONCLUSIONES.-

Entendemos como participación una actividad que resulta de la capacidad de las personas que conforman grupos y colectividades para tomar decisiones sobre aquellos aspectos que les interesan o resultan atingentes, y a tal efecto se organizan. Vemos la participación referida a un factor pasivo - el trabajo y sus circunstancias - como inmensamente desnaturalizadora de sí misma. Creemos que su finalidad está relacionada con la opción activa.-El estado y el sistema -, porque la engrandece en un cauce de probabilidades infinitas, llevando incluso a tales sectores marginales a transformarse en los agentes consecuentes de la lucha social y el cambio estructural. Más que una forma de comportamiento individual, es el resultado de un comportamiento colectivo.

Las políticas de promoción popular generalmente intentadas - dentro del marco de la teoría de la marginalidad -, enfatizan principalmente el aspecto redistributivo de la circunstancia económica y general, careciendo, en la práctica, de un incremento real de la transferencia del poder o una integridad a él. De allí que, por lo general, tal tipo de programa tienda a legitimar a un estado paternalista y asistencialista como organizador de la masa marginal. Confunde la participación popular con la asistencia social o Seguridad Social.

Creemos que la búsqueda de la participación popular se entraba inescapablemente en un objetivo de revertir radical y estructuralmente la situación de dominación existente. Si incorporamos permanentemente al proceso de determinación - en la base y en la cúspide - y generación de las políticas egotales a los sectores marginados, tendemos necesariamente a - embrionaria, si se quiere -, redistribución real de poder.

Vemos, en consecuencia, un lazo indisoluble entre participación y democratización general de la sociedad. Pero

.....



este estado embrionario, en sí, nada es ni aporta si no se engarza con una orientación ilimitada y definida en el tiempo - acerca de cómo acceder legítima y totalmente a una democracia plena, a una situación socialista. Participación popular, como tal, es un concepto que en tal sentido debe orientarse. No es que a través de la participación revolucionemos la sociedad, pero ella, por su mismo cariz de circunstancia justa y democrática, acrecienta ininterrumpidamente un ascenso en la lucha por la libertad del hombre; nos otorga, además, una base histórica y que dejará mella acerca de como un pueblo se gobierna a sí mismo y se autodetermina, sin sujeción a fórmulas eternamente autoritarias y sin destino. Una proposición violenta, por cierto no es inadecuada, mas lo es en la medida que el autoritarismo que engendra se concierte con otros hechos de un modo atemporal e inevitable, pero no como la solución permanente al conflicto social. Que se diluya la probable fase de autoridad en cualquier proceso sólo es consecuencia de motivar e insistir, paralelamente a ella, con el aspecto o rasgo democrático.

I N D I C E

- Introducción	(pág. 1)
I. Algunas consideraciones preliminares	(pág. 1)
II. Conceptos	(pág. 2)
IV. Elementos comunes a toda política de desarrollo social	(pág. 15)
V. Conclusiones	(pág. 18)

---